This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

Acerca de este libro

Esta es una copia digital de un libro que, durante generaciones, se ha conservado en las estanterías de una biblioteca, hasta que Google ha decidido escanearlo como parte de un proyecto que pretende que sea posible descubrir en línea libros de todo el mundo.

Ha sobrevivido tantos años como para que los derechos de autor hayan expirado y el libro pase a ser de dominio público. El que un libro sea de dominio público significa que nunca ha estado protegido por derechos de autor, o bien que el período legal de estos derechos ya ha expirado. Es posible que una misma obra sea de dominio público en unos países y, sin embargo, no lo sea en otros. Los libros de dominio público son nuestras puertas hacia el pasado, suponen un patrimonio histórico, cultural y de conocimientos que, a menudo, resulta difícil de descubrir.

Todas las anotaciones, marcas y otras señales en los márgenes que estén presentes en el volumen original aparecerán también en este archivo como testimonio del largo viaje que el libro ha recorrido desde el editor hasta la biblioteca y, finalmente, hasta usted.

Normas de uso

Google se enorgullece de poder colaborar con distintas bibliotecas para digitalizar los materiales de dominio público a fin de hacerlos accesibles a todo el mundo. Los libros de dominio público son patrimonio de todos, nosotros somos sus humildes guardianes. No obstante, se trata de un trabajo caro. Por este motivo, y para poder ofrecer este recurso, hemos tomado medidas para evitar que se produzca un abuso por parte de terceros con fines comerciales, y hemos incluido restricciones técnicas sobre las solicitudes automatizadas.

Asimismo, le pedimos que:

+ *Haga un uso exclusivamente no comercial de estos archivos* Hemos diseñado la Búsqueda de libros de Google para el uso de particulares; como tal, le pedimos que utilice estos archivos con fines personales, y no comerciales.

+ *No envíe solicitudes automatizadas* Por favor, no envíe solicitudes automatizadas de ningún tipo al sistema de Google. Si está llevando a cabo una investigación sobre traducción automática, reconocimiento óptico de caracteres u otros campos para los que resulte útil disfrutar de acceso a una gran cantidad de texto, por favor, envíenos un mensaje. Fomentamos el uso de materiales de dominio público con estos propósitos y seguro que podremos ayudarle.

+ *Conserve la atribución* La filigrana de Google que verá en todos los archivos es fundamental para informar a los usuarios sobre este proyecto y ayudarles a encontrar materiales adicionales en la Búsqueda de libros de Google. Por favor, no la elimine.

+ *Manténgase siempre dentro de la legalidad* Sea cual sea el uso que haga de estos materiales, recuerde que es responsable de asegurarse de que todo lo que hace es legal. No dé por sentado que, por el hecho de que una obra se considere de dominio público para los usuarios de los Estados Unidos, lo será también para los usuarios de otros países. La legislación sobre derechos de autor varía de un país a otro, y no podemos facilitar información sobre si está permitido un uso específico de algún libro. Por favor, no suponga que la aparición de un libro en nuestro programa significa que se puede utilizar de igual manera en todo el mundo. La responsabilidad ante la infracción de los derechos de autor puede ser muy grave.

Acerca de la Búsqueda de libros de Google

El objetivo de Google consiste en organizar información procedente de todo el mundo y hacerla accesible y útil de forma universal. El programa de Búsqueda de libros de Google ayuda a los lectores a descubrir los libros de todo el mundo a la vez que ayuda a autores y editores a llegar a nuevas audiencias. Podrá realizar búsquedas en el texto completo de este libro en la web, en la página `http://books.google.com`

77

Bd. Dec. 1908.

HARVARD LAW LIBRARY

Received OCT 24 1908

RESÚMEN

DE

DERECHO ADMINISTRATIVO

APLICADO

A LA LEJISLACION DE CHILE

POR

J. DOMINGO AMUNÁTEGUI RIVERA

CON UN PRÓLOGO

DE

D. CÁRLOS M. DE PENA

MONTEVIDEO

IMPRENTA Y LITOGRAFÍA «LA RAZÓN»; CALLE CÁMARAS, 54

1900

Forty
Assd

Es propiedad.

OCT 24 1908

A LA MEMORIA

DEL

DISTINGUIDO PROFESOR DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO

DE LA

UNIVERSIDAD DE CHILE

D. JORGE HUNEEUS

DEDICA ESTE LIBRO

El Autor.

Montevideo, 18 de setiembre de 1900.

ADVERTENCIA

Hemos titulado *Resúmen* esta obra, que contiene un estudio jeneral de Administracion y una exposicion del Derecho Administrativo Chileno, porque no tenemos la pretension de haber concluido un *Tratado*.

Tiene por base los apuntes que nos sirvieron en nuestro profesorado en la Universidad de Chile, de 1892 a 1897, los cuales han sido ordenados y completados.

La idea de que este trabajo pueda prestar alguna utilidad a los estudiantes de Derecho y a los hombres de Administracion, nos ha inducido a publicarlo.

PRÓLOGO

AL SR. J. D. AMUNÁTEGUI RIVERA.

I

Cinco años de cátedra.—Por los mismos rumbos.—El profesor Letelier, el profesor Posada y un plan de enseñanza del Derecho Administrativo.—Cómo el libro de un eminente profesor chileno aparece con algunas palabras de un profesor uruguayo.

El autor de este libro no requiere presentación, ni la necesita en verdad, pues le basta con su propia obra que es el fruto de cinco años de labor en la cátedra de Derecho Administrativo en la Universidad de Santiago de Chile.

Puede dejar de lado sus preseás de diplomático y sin ostentar para nada el mayor realce que dan á sus aptitudes descollantes las tres misiones que le confiara su Gobierno, reconociendo con ello sus méritos positivos,—válgale tan sólo en esta señalada ocasión, su bien saneado y honrosísimo título de profesor de Derecho Administrativo.

Nacen nuestras vinculaciones con el autor por razón del *oficio*, pues, que ambos nos hemos consagrado á la misma tarea de enseñanza en univerversidades sud-americanas. Estos países fueron solidarios en sus esfuerzos del pasado para conquistar la independencia y no pueden vivir aislados en lo presente cuando al amparo de las mis-

mas instituciones representativo-republicanas van persiguiendo ideales comunes á pueblos de la misma estirpe, de tradiciones semejantes y de la misma lengua.

Por estas causas seculares, por esta adaptación constante de instituciones análogas, resulta también una orientación de espíritu científico que, sin inteligencias prévias, señala las mismas direcciones en las altas cumbres del pensamiento y los mismos rumbos en el campo siempre agitado de las ideas.

Un profesor chileno de gran valía, como lo es don Valentín Letelier en Chile y fuera de Chile, pues es citado por maestros en obras de nota,—había tenido la galantería de mencionar en sus *Cursos* mi humilde nombre, vinculándole á los progresos en la enseñanza del Derecho Administrativo. Traté de corresponder á la honrosa mención dedicándole á él y al profesor Posada unas líneas sobre un plan de enseñanza de tan importante como descuidada rama del Derecho—cuyas líneas fueron á editarse en Madrid;—y por esa dedicatoria habré yo podido penetrar en el círculo de profesores chilenos entre los que se distingue el señor J. Domingo Amunátegui Rivera.

Sin más títulos ni más vinculaciones que las ya indicadas y moviendo á expansiones del espíritu las especiales deferencias del señor Amunátegui y una benévola y honrosísima esquela á que acompaña como primicia su libro en pliegos,—recien salidos de la imprenta,—me ha parecido que debía trasmitir al autor del libro mis impresiones como compañero de labor y como lector asíduo de cuanto sobre la materia se publica, representando un esfuerzo de valor científico.

Es así que el libro de un eminente profesor chileno va precedido de algunas palabras de un profesor uruguayo. Se las debíamos, aunque no fuera más que por la feliz coincidencia de editarse en nuestro país esta obra de indisputable mérito.

II

Los ESTUDIOS SOBRE ADMINISTRACIÓN y el RESÚMEN.—Definiciones de la Ciencia de la Administración y del Derecho Administrativo.—La Ciencia de la Administración como doctrina enciclopédica y ciencia de aplicación.—Relaciones de la Administración con la naturaleza, los fines y la Constitución del Estado.—División tripartita de los Poderes; funciones administrativas del Poder Ejecutivo.—Los grandes problemas del Derecho público moderno.—Funciones administrativas de la Legislatura en el Gobierno parlamentario y en el Gobierno presidencial; Inglaterra y Estados Unidos.—Las funciones administrativas y el Poder Ejecutivo nacional.—La organización administrativa nacional, regional, municipal.

El autor del *Resúmen* había publicado en Chile, en 1894, unos *Estudios sobre Administración*. Puede decirse que los *Estudios* son el gérmen de este *Resúmen*. Aquellos eran verdaderos apuntes; este es un *Tratado*, á pesar de su título modesto.

Lo más fundamental de la doctrina del autor está contenido en las breves líneas de la *Introducción* y en los prolegómenos de que invariablemente precede la exposición del derecho positivo.

No ha querido entrar en definiciones de la Ciencia de la Administración, ni del Derecho Administrativo «porque la primera no ha sido enteramente expuesta; porque no ha sido posible todavía formar cuerpo uniforme de sus principios», y respecto de la materia comprendida en el Derecho Administrativo «porque su complejidad y heterojeneidad excusan tambien de presentar una definición completa.»

Hay sin duda dificultades para formular definicio-

nes de esas dos ciencias en términos que satisfagan por su contenido á los adeptos más exijentes de una ú otra de las dos escuelas dominantes.

Pero por prescindente que quisiera ser el Profesor, no podrá sustraerse á la necesidad de dar un concepto general de aquellas dos Ciencias. Eso pasa con el autor del *Resúmen*. «En los tres elementos constitutivos del Estado: *pueblo, territorio y organización política* encontramos—dice—funciones de la Administración que se refieren á cada uno de ellos, y en el Derecho Administrativo legislación especial correlativa. Comprende en consecuencia nuestro ramo esas tres entidades consideradas en sus mútuas relaciones, es decir, entre *pueblo*, ó mejor dicho *ciudadanos*, ya que tratamos del *Estado* y *Gobierno*, y de éste y aquél con el *territorio. La consideración de estas relaciones contribuye á fijar los deberes y derechos de Gobierno y ciudadanos, colocados frente á frente y obrando dentro de límites que procuren por parte de ambos conservar la vida misma de la sociedad, fomentar su progreso y mantener en toda su amplitud, conforme al interés más general, incólumes la libertad y la iniciativa individual.*»

Este es el concepto general de que no podía prescindirse en la enseñanza.

El autor, con una envidiable concisión que campea magistralmente en toda su obra, agrega: que «la formación del Derecho Administrativo no es arbitraria: se ciñe á principios constituidos por leyes sociológicas..... Es cierto que estos principios sufren en su aplicación práctica modificaciones producidas por las circunstancias en que se aplican, ya respecto de la forma de Gobierno que se haya dado el país, del pueblo que lo forma ó

del territorio en que éste vive; pero tales modificaciones no obstan al reconocimiento de los principios y á la tendencia para aplicarlos en toda su plenitud en la lucha por el perfeccionamiento á que tiende la sociabilidad.»

No se puede expresar con menos palabras los principios de la Ciencia de la Administración que sirven de base al Derecho Administrativo.

Que la Ciencia de la Administración sea una disciplina enciclopédica que utiliza elementos de Ciencias diversas ó que las pone en contribución, no lo desconoce, sinó que lo afirma el profesor chileno. Que á la naturaleza, á los fines, á la constitución del Estado y á las formas del mismo vaya subordinada la *Administración* ó la función administrativa, también lo admite expresamente consignándolo en varias partes de su obra.

La división tripartita de los Poderes que está consagrada como un dogma en las Constituciones escritas de los pueblos civilizados, perturba bastante los estudios administrativos y ha sido la causa de algunas desviaciones de criterio y de plan, en la Ciencia de la Administración y en el Derecho Administrativo de cada país.

La Ciencia Administrativa es Ciencia de aplicación; toma de muchas otras ciencias principios y conclusiones para aplicarlos en la vida del Estado, para organizar los servicios públicos, para conservar las instituciones y mejorarlas según las necesidades sociales, conforme al interés más general, salvando siempre incólumes, como dice nuestro autor, la Libertad y la iniciativa individual.

Y cómo la función administrativa del Estado ha de adaptarse á la Constitución del mismo, como esa función es inseparable de la ejecución de la

voluntad del Estado (*) y en la Constitución existe la división tripartita de los Poderes,—nada más natural que buscar acomodo á la función encarnándola por entero en uno de los Poderes; y por consecuencia en el Poder Ejecutivo.

En el régimen tripartito el Poder Ejecutivo ejerce la mayor parte de las funciones administrativas que el Estado ha menester para atender á su existencia y desarrollo y para cumplir su misión tan vária, tan compleja. Nadie pone esto en duda. (GOODNOW. *Comparative Administrative Law*, lib. I. cap. III á V).

El ejercicio de las funciones administrativas no es del exclusivo resorte del Ejecutivo, por reducidos que sean los límites en que se encuadre la Ciencia de la Administración ó el Derecho Administrativo de cada país. Y mucho menos en nuestros días en que, puede decirse con toda exactitud, siguiendo á un notable profesor norte-americano, —«los grandes problemas del Derecho público moderno son de un carácter casi exclusivamente administrativo. Así como el período pasado era una época de reforma constitucional, el presente es una época de reforma administrativa.»

La administración como función del Estado se refiere á éste en su totalidad, comprende la actividad entera del Gobierno y no un poder determinado del mismo, que no es, ni ha sido jamás separable en la práctica, con límites definidos, ó por lo menos, según la inflexible y rígida regla trazada por Montesquieu á favor de una inducción incompleta y de una observación deficiente de lo que por entonces existía en Inglaterra.

(*) The function of executing the will of the State has been called administration.—GOODNOW, *Politics and Administration.*—1900.

Por eso dice muy bien el autor de este libro «que no hay tal Poder administrativo, sino que el Poder Ejecutivo ejercita las funciones administrativas que le incumben, de la misma manera que el Poder Legislativo ejerce funciones fiscalizadoras... »

Nosotros diríamos: funciones *administrativas*, puesto que éstas están repartidas entre todos los Poderes del Estado y la fiscalización es inherente á toda administración en cualquiera esfera de la vida que ésta se aplique.

En la organización de los Estados modernos constitucionales de régimen presidencial, es bien visible la acción preponderante del Ejecutivo en las funciones administrativas del Estado, principalmente si éste es de organización unitaria; como es bien visible en los países de régimen parlamentario la acción preponderante del Poder Legislativo en las funciones administrativas del Estado.

Durante mil años, los ingleses,—valga la palabra del entendido profesor norteamericano Thorpe,—no han hecho otra cosa que poner frenos á la Corona, limitar las facultades del Ejecutivo en todo sentido, especialmente en la composición y en la administración del Tesoro, parte sustancial de la Administración y acordar al Parlamento poderes ilimitados. Los norteamericanos, en cambio, se han pasado un siglo poniendo vallas á la Legislatura, especialmente á las Legislaturas de los Estados y han acordado grandes poderes al Presidente y á los Gobernadores.

Pero lo que salta á los ojos es que las funciones administrativas del Estado no están limitadas al *Poder Ejecutivo*, y menos al *Poder Ejecutivo en el Gobierno nacional.*

En este libro se previene (pág. 10, *nota*) que «la palabra *Estado* se aplica á *la organización política de la nación*, comprendiéndose en consecuencia no sólo la Administración Central sino todo el organismo político....: abraza todo el conjunto de las instituciones políticas. En este sentido es un error contraponer el Estado á las Municipalidades, las cuales contribuyen á constituirlo.»

En lo que de nuestros *Apuntes* está publicado en los «Anales de la Universidad», hemos sostenido también la misma tésis, sin que por eso padezca en lo más mínimo la unidad integral de la Nación, que se basa fundamentalmente en el Estado Nacional y se sostiene y robustece con el Estado regional y el Estado municipal, los cuales por su respectiva Constitución y enlace dan origen á una *Administración nacional regional y municipal*, y á un derecho administrativo que es peculiar á cada uno de esos organismos.

III

Fuentes del Derecho Administrativo.—Codificación de este Derecho.—Opiniones de Mallein y Ducrocq.—Dificultades y condiciones de la codificación.—División general de las materias administrativas.—Plan de De Gioannis Gianquinto, plan del autor del «Resúmen».—Programa en la Universidad de Montevideo.—Cuestión principal en el examen de las materias, criterio del autor; plan de su obra.—División territorial.—Organización Ministerial.—Consejo de Estado chileno.—Las Direcciones de servicios y los Consejos Consultivos.—Los funcionarios públicos.—La carrera administrativa; la estabilidad en el empleo; reforma del servicio civil; organización burocrática.—El ejemplo de Inglaterra.

Las fuentes del Derecho Administrativo están indicadas con insuperable concisión, como lo está la imposibilidad que el autor acepta, para codificar el Derecho Administrativo á semejanza de otros Derechos, sin desconocer por eso *que podrán dic-*

tarse leyes que comprendan materias determinadas y formar un conjunto armónico.... como un código relativo á funcionarios públicos ó á obras públicas», etc.

Se ha dicho que esa misma codificación parcial que está de manifiesto en muchos servicios y la tendencia muy marcada á uniformar ó simplificar los Reglamentos Administrativos de servicios que antes aparecían confusos y dislocados,—son síntomas favorables á la codificación tantas veces ensayada.

El tema, ha vuelto á ponerlo á la orden del día el eminente profesor Ducrocq, de la Facultad de Paris, quien en la séptima y reciente edición de su *Curso* examina los argumentos refutando la tésis del tratadista Mallein que sostenía que el Derecho Administrativo era incodificable.

De 1803 á 1810, dice Ducrocq, la codificación era imposible, porque el Derecho Administrativo era un derecho en formación; pero á fines del siglo XIX, sobre todo en Francia, la codificación presenta menos dificultades.

«No alcanza á 2.300 artículos el Código Civil; el administrativo no tendría muchos más; no es posible hablar pues de multiplicidad y variedad de disposiciones ó de reglas; ni tampoco de instabilidad en los proyectos, pues todo el ramo de codificación presenta hoy dos elementos, uno fijo y otro movible, según el progreso de las ideas y las transformaciones sociales. El Código de Comercio, el de Procedimientos, el de Instrucción Criminal, el Código Civil, por más intangibles que aparezcan han sufrido modificaciones en artículos y en títulos enteros. Y entre tanto la viabilidad urbana y la alineación se rijen por ordenanzas y edictos de

los tiempos de Sully y Enrique IV.... Inauguremos el siglo XX decretando un Código de las leyes administrativas de Francia.»

Pero no basta decretar la formación del Código administrativo. «¿Cómo podrá reunirse en un solo cuerpo de condición permanente una variedad tan compleja de materias heterojéneas que sufren día á día sustanciales modificaciones y que aisladamente consideradas no marchan con paso igual?»

¿No será necesario sistematizar primero las leyes de los servicios, sometiéndolas á un plan de unidad; reducir primero á reglas y prácticas racionales el procedimiento administrativo para llegar después á la tentativa de redacción de un Código administrativo que pudiera ser entonces la condensación ordenada y preceptiva de cuanto hay de permanente en la organización de los servicios públicos y de cuanto hay aceptable en el procedimiento y en la tramitación corriente?

Nuestro colega adopta, como nosotros en nuestros programas de 1888 y 1891 la división general de materias del profesor De Gioannis Gianquinto, cuya ordenación sistemática tenemos en muchísima estima por su trabazón lógica, acrecentando el valor de la obra el límpido, nervioso y elegante estilo que la caracteriza.

En el plan del profesor chileno la organización administrativa comprende: la división territorial; la Administración Central que abraza cuatro capítulos: el Jefe del Estado y la gerarquía administrativa; Ministros de Estado y organización ministerial; administración consultiva y funcionarios públicos. La administración municipal se compone de dos capítulos: centralización y descentralización; organización municipal.

Diferimos un poco en el orden de presentación de la materia. Nosotros hemos creído conveniente seguir el plan del maestro de la Universidad de Pisa, examinando primero bajo un aspecto doctrinario y general las materias que debe comprender la Administración del Estado, como un todo orgánico; después, con mayor amplitud que el profesor italiano y siguiendo á otros maestros no menos ilustres, estudiamos los agentes para las funciones, las personas en general; las del orden administrativo; los funcionarios públicos, sus relaciones y gerarquías; su estado y condiciones jurídicas. Con ayuda de esos principios generales estudiamos el organismo de la Administración nuestra en sus dos grandes divisiones: la administración central y la local. Por último, la jurisdicción administrativa, considerada en sí misma dentro de la esfera propia de la Administración; las contiendas ó conflictos de lo contencioso-administrativo, con determinación de materia, tribunales, procedimientos y competencias.

Las *fuentes* del Derecho Administrativo cierran nuestros programas como en el curso del profesor italiano.

En cuanto á las *materias administrativas,* la principal cuestión es la referente á los límites de la acción del Estado. Nuestro autor hace tres divisiones que responden á su criterio individualista. En la primera comprende las materias en las cuales el Estado es actor exclusivo: Hacienda Pública, Policía y Fuerza Armada. En la segunda, las materias en que el Estado ejerce acción conjuntamente con los particulares: Asistencia Pública; Instrucción Pública; Vías y Medios de Comunicación y Obras Públicas. En la tercera división incluye las

materias en que sólo tiene cabida la iniciativa individual. La injerencia del Estado, en caso de existir, debe ser *indirecta* como en las Industrias.

Aunque esta división responda en el plan del *Resúmen* á una marcada tendencia individualista, no por eso ha descuidado la materia en sus puntos más salientes y su criterio está definido en estos términos: «No aceptamos al Estado industrial, sin que ello signifique que le neguemos acción con relación á las industrias. Tiene que ejercerla en defensa de los intereses sociales, sea adoptando medidas de policía ó fijando el régimen de ciertas industrias. Tampoco el Estado es indiferente al progreso común: lo proteje y en esta condición le cabe importante papel en la materia. Impulsar y protejer la iniciativa individual en el desarrollo industrial, sin hacerle competencia ni ponerle trabas que la debiliten, auxiliándola en términos que no signifiquen su reemplazo por la actividad pública, son deberes de la Administración.»

Huyendo de elogios banales hemos recorrido el libro con la mayor atención que hemos podido dedicarle en medio de tareas de muy diversa índole. Es, mediante esta tarea, que hemos podido apreciar los méritos positivos de este *Tratado*.

El autor ha procedido con amplitud y elevación de criterio, respondiendo á una exijencia ineludible hoy en la enseñanza,—cuando precede de una monografía doctrinaria, general y científica, la exposición del Derecho Administrativo Chileno, y cuando le examina paralelamente con el de otras naciones.

Así, la *división territorial* tiene por antecedente un resumen que, en los más breves términos indica los factores que influyen en la distribución del

territorio y la formación de circunscripciones para la organización y ejecución de los servicios admitrativos.

No trata de los Ministros de Estado, sin adelantar algunos principios de organización ministerial, desenvolviendo comparativamente el derecho chileno y el de otros países.

Antes de estudiar la Administración Consultiva de Chile pasa en revista los antecedentes del Consejo de Estado, y hace notar las diferencias con el Consejo de Estado establecido en la Constitución Chilena.

Sobre la tendencia exajerada á crear *Direcciones ó Superintendencias autónomas de servicios y Consejos consultivos* en ramos diversos de Administración, hace el autor salvedades y críticas, considerando perjudicial lo primero para la unidad y energía de la acción administrativa y peligroso lo segundo porque debilita la responsabilidad y suele entorpecer el buen servicio público. Estas salvedades no implican el desconocimiento de que las Direcciones puedan constituirse como secciones de Ministerio ni excluyen que la superintendencia sea de la esencia de la administración como elemento fiscalizante; ni pueden llevar, ni llevan tampoco á la negación de la conveniencia de las Direcciones, cuando éstas se constituyen para rejir servicios que requieren autonomía en su funcionamiento sin perder por eso su enlace con la organización ministerial.

Antes de estudiar la situación y condiciones del funcionario en Chile examina el tema de los funcionarios públicos en general. Y para esta parte del libro, cuidadosamente elaborada, así como para las relativas á *Administración local* y al *Presu-*

puesto, nuestros aplausos no pueden tener reservas. La materia ha sido tratada con método, con sólido criterio y erudición selecta, con notable concisión.

«La instabilidad de funcionarios no es propia de Chile» y se ha respetado allí el principio constitucional de la permanencia en el empleo mientras dura la buena comportación. Más esta inamovilidad no quita que allí como aquí echemos de menos la regularidad y escala de la planta de empleados de oficina y la ley de empleos y ascensos en la carrera administrativa. Las reformas llevadas á cabo en la organización del servicio civil establecen las condiciones de capacidad teórico-prácticas, fuera de las técnicas y profesionales, necesarias para entrar al servicio del Estado, para hacer el noviciado de aspirantes ó meritorios, mediante exámenes y concursos de calificación y provisión. Se ha logrado distinguir así el servicio político de carácter instable y movedizo que se refiere á los cargos más elevados, de dirección superior y de opinión,—de los cargos de carácter administrativo permanente, de *plana mayor* y de *planta de oficina*, depositaria aquélla de la tradición oficial, consejera del personal político, y de movimiento disciplinado, de gradación extricta y de funcionamiento casi mecánico esta última.

La Inglaterra ha sido la primera, en ésta, como en muchas otras materias políticas, la primera en dar el ejemplo de que un gobierno de libertad y de parlamentarismo es perfectamente conciliable con la organización burocrática de un cuerpo permanente de funcionarios, sin incurrir por ello en las exajeraciones del funcionarismo ni en los vicios de una burocracia que se cristaliza ó se convierte en verdadera carcoma del Estado.

IV

Concepto general de la Administración local.—La Municipalidad en Chile; vestigios de los Cabildos.—La Asamblea de electores; gobierno directo por el pueblo, resultados.—Limitaciones al Gobierno Municipal; responsabilidad.—Autonomía de las Municipalidades chilenas, rentas municipales, la capitación, el impuesto de mataderos.

Si en ese capítulo sobre los funcionarios hay mucha y sana doctrina también hay erudición histórica de buena ley en el *concepto general de la Administración local.*

Chile ha tenido la suerte de ver establecido el régimen municipal desde las Constituciones de 1823 y 1828. La de 1833, que no ha hecho más que seguir á aquéllas, establece en el capítulo VIII que tiene la misma rúbrica que la Sección X de nuestra Constitución *(Del Gobierno y Administración interior)* la composición y facultades propias de las municipalidades. Esas disposiciones constitucionales han sido ampliadas por las leyes de 1887 y 1891, pero la mejor parte de la reforma á favor de la autonomía municipal es la obra de medidas puramente gubernativas que se han ajustado á las necesidades de los grupos comunales. Estos, que «son la base del municipio, no provienen de la ley, la cual los encuentra formados y los reglamenta en sus procedimientos como institución política y en sus relaciones con la agrupación nacional de que forman parte.»

Chile conservó en sus Municipalidades un vestigio de los Cabildos coloniales. Antes de la ley de 1887 los Alcaldes componían la *Comisión de Alcaldes* que tenía las atribuciones de la Municipalidad en receso de ésta; ejercían por orden de preceden-

cia funciones de jueces de policía local, y en consecuencia, de jueces de primera instancia en los departamentos donde no los había letrados y reemplazaban á éstos en casos de imposibilidad, en aquellos que los tenían. Hoy ejercen funciones puramente municipales, siendo el primer Alcalde el jestor de los intereses de la localidad.

Con bastante apego á la tradición ha conservado también la designación de *regidores* para la mayoría de los miembros de la Municipalidad.

La ley de 1891 introdujo la *Asamblea de electores* compuesta de los ciudadanos con derecho á sufragar y que se reune para votar el Presupuesto Municipal; para pronunciarse sobre la tasa de las Contribuciones; sobre enagenaciones ó gravámenes de bienes municipales y para deliberar sobre acuerdos, reglamentos ú ordenanzas de la Municipalidad sancionados con multas y para resolver sobre todas las cuestiones que les proponga la Municipalidad y sean de su competencia.

Este es el Gobierno local, directo, por el Pueblo; sin base constitucional. La institución no ha producido en Chile ventajosos resultados. Pocos ciudadanos concurren á las sesiones de esa Asamblea comunal. La ley de 14 de Setiembre de 1896 ha modificado algunas de sus atribuciones. La Corte Suprema ha sido llamada á resolver el veto del Gobernador sobre acuerdos de las Municipalidades y á decidir los reclamos que por acción popular se interpusieren contra resoluciones ilegales de la Municipalidad que ésta hubiere mantenido á pesar de haber sido reclamados.

Los municipales son responsables de sus actos. Toda persona agraviada por una resolución ilegal de la Municipalidad tiene acción civil para ser

indemnizada solidariamente por los que la acordaron, ó por el Alcalde en su caso. En la misma forma puede hacerse valer la responsabilidad por omisiones graves en el cumplimiento de los deberes que imponen las leyes.

De poco hubiera servido declarar las atribuciones de las Municipalidades si no se las hubiera dotado de rentas de administración propia ú otorgádoles la facultad de votarlas. Es inconcebible la autonomía municipal sin esas prerrogativas.

Gozan de las dos las Municipalidades chilenas, siendo municipales entre otros, completamente iguales á los de la Junta de Montevideo, el impuesto sobre haberes muebles é inmuebles que grava la propiedad raíz y los bienes muebles no pudiendo exceder de tres por mil sobre la avaluación; el impuesto de patentes sobre profesiones é industrias; el de bebidas alcohólicas...; y el *personal* ó de capitación que paga todo varón mayor de 21 años, chileno ó extranjero, residente en el territorio municipal el día 1.° de Agosto. Es de uno á tres pesos según fuere de uno á tres por mil la cuota sobre los haberes votada por la Asamblea del Municipio. Esta contribución está exclusivamente destinada al sostenimiento de las escuelas primarias del Municipio.

Mientras por nuestras leyes permanecemos aferrados al sistema de cobrar *por cabeza de animal* el impuesto de abasto (de *mataderos* y *carnes muertas)* en Chile siguen el sistema racional de percibirlo á razón de tantos centavos por cada cien kilógramos de peso bruto de los animales beneficiados.

La reforma del impuesto ha sido intentada por la Junta de 1888, pregonada en nuestro país por

el primer Congreso Ganadero Agrícola y tarda ya demasiado, pudiendo obtenerse con ella no sólo un aumento notable en la renta de Abasto, estacionaria hoy ó deprimida para nuestra Municipalidad, sinó tambien una distribución más equitativa de la carga del impuesto y un medio indirecto y eficacísimo para estimular mejoramientos rápidos en os ganados para consumo y exportación.

V

Hacienda Pública. — Dominio nacional, dominio fiscal. — Las salitreras de Tarapacá. — Las Contribuciones por dieciocho meses y los gastos por un año. — El Presupuesto y el Congreso; el Parlamentarismo. — 1890. — Preparación, discusión y voto del Presupuesto. — La Comisión Mixta y el procedimiento inglés. — Sanción del Presupuesto. — Limitaciones sobre sueldos y gastos de carácter permanente. — El fondo consolidado del Presupuesto inglés. — Aplicación del Presupuesto. — El artículo 146 de la Constitución Chilena sobre pagos ó gastos no autorizados. — Sin trasposiciones. — Los suplementos. — La cuenta de Inversión. — El Tribunal de Cuentas, sus atribuciones. — Nuestro régimen sobre pagos ilegales y sobre examen de cuentas. — La Corte de Cuentas.

Salgamos de las comparaciones tentadoras, ajenas á la tarea que nos hemos impuesto en el momento y entremos ya á la parte que consideramos de mayor interés, después de lo que concierne á Funcionarios y á Régimen Municipal. Recorramos *Hacienda Pública*, y en ésta lo que se relaciona con Presupuestos, pues la doctrina y legislación sobre Bienes nacionales pocas dificultades ofrecen y son también escasos en Chile los problemas que comprende el Dominio fiscal del Estado. Las tierras públicas suministran poco material de estudio, lo mismo que la colonización. Nuestro derecho positivo ofrece material para un interesante volumen recopilativo y para otro sobre doctrinas y reformas. Las salitreras de Tarapacá, que son para

Chile una fuente natural, enorme, de recursos, presentaban una situación bastante complicada cuando fueron ocupadas á consecuencia de la guerra con el Perú. El Gobierno liquidó esa situación por medio de disposiciones varias y de un empréstito para indemnizaciones y los establecimientos pasaron á manos del Estado, atendidos por la Delegación Fiscal de Salitreras.

A esta renta natural une Chile el producto de sus contribuciones, con la particularidad de que éstas se decretan allí por sólo el tiempo de 18 meses.

El mecanismo constitucional exije dos leyes distintas para recaudar un impuesto: una especial que lo establezca y otra que autorice su cobro cada 18 meses.

La Constitución en el artículo 28 fija ese plazo, y según el mismo artículo las fuerzas de mar y tierra se fijan por igual término.

Los gastos nacionales se fijan anualmente por la ley de Presupuestos. Por manera que Chile limita esta ley pura y exclusivamente á la enumeración de los gastos: *no comprende en ella el cálculo de los Recursos, ni la autorización anual para el cobro de las Contribuciones.*

Pero de todos modos es necesario calcular,—como en todas partes,—las entradas *anuales*, para presentar al Congreso el Presupuesto con el detalle de los ingresos probables del año en que va á regir y que se destinan á cubrir los gastos consignados en él.

Chile bajo el Gobierno parlamentario de hombres de representación y *sin dietas* ha obligado al Ejecutivo á ceñirse estrictamente á la voluntad del Congreso. Èste influye en la marcha política del

País y conserva en su mano la garantía más eficaz de buen gobierno. Sólo en virtud de una ley del Congreso se pueden aplicar las Contribuciones á los gastos de la Administración. El Congreso puede negar su aprobación al proyecto que fija los gastos. Sin la aprobación de las leyes de contribuciones, de la de los gastos anuales y de la que fija las fuerzar de mar y tierra; sin la aprobación de esas leyes, el Ejecutivo no puede gobernar.

No poco ha costado al pueblo chileno el reconocimiento de estos derechos.

El aplazamiento de la Ley de Contribuciones en 1890 para resistir la política del Ejecutivo, trajo la terrible lucha entre el Presidente y el Congreso. «Las consecuencias son demasiado conocidas y forman uno de los más tremendos capítulos de la historia política de Chile.»

Merece examinarse con detenimiento el método de preparación, discusión y voto del Presupuesto. El autor ha dilucidado esos temas con abundancia de doctrina. En Chile se acostumbra presentar el Presupuesto al Senado, y cada Cámara designa para el examen varios miembros de su seno, los cuales forman la *Comisión Mixta* que se compone de elementos de importancia de todos los partidos políticos. El asunto se trata á semejanza de la práctica inglesa, aunque no se reunan en comité especial los miembros del Congreso y aunque no sea forzosa la presidencia del *chairman;* pero asisten los Ministros á las sesiones de la Comisión Mixta, y como opinantes pueden asistir los demás congresales. En verdad, es una elaboración ó estudio en comité.

El trabajo de esa Comisión Mixta simplifica notablemente la tramitación. y la Cámara que lo recibe no entra en la discusión del proyecto *si no se ha*

enviado la cuenta de inversión del año anterior. (Art. 8.° de la ley de 10 de Septiembre 1884).

El Presupuesto debe ser presentado al Congreso entre el 1.° y 15 de Junio; pero éste no se ocupa de él hasta Octubre, en el período de las sesiones extraordinarias, debiendo ser discutido entre el 15 de Octubre y el 21 de Diciembre, fecha en que, según el Reglamento de las Cámaras, debe estar aprobado por el Congreso.

El Congreso está sometido por los Reglamentos de las Cámaras y por la ley de 1884 á limitaciones en la discusión y aprobación de la ley de Presupuestos.

Hay en el presupuesto chileno, como en el inglés, una parte que no admite modificación. Todos los sueldos ó los gastos de carácter permanente que han sido fijados en tal carácter por leyes especiales, no se pueden modificar por el Proyecto de Presupuesto. Es semejante á lo que se ha llamado fondo consolidado en el presupuesto inglés, aunque esta denominación comprende el servicio de la Deuda (intereses y amortización) la lista civil, las pensiones, el presupuesto de las Cortes de Justicia, salarios y emolumentos varios y otros gastos *consolidados*, permanentes. Un tercio del presupuesto inglés y cuatro quintos de entradas ó rentas que se excluyen anualmente del voto del Parlamento, forman el *fondo consolidado.*

En Chile las modificaciones que se proponen sobre sueldos ó gastos fijados por leyes de efectos permanentes, se consideran y tramitan como una ley independiente de la de Presupuestos. Apresurémonos á decir que «si los sueldos ó gastos no han sido fijados por leyes especiales, sinó por la de Presupuestos, se hacen en ésta las modificaciones que se quiera.»

Por más que una ley especial estableció que «toda indicación que se haga en la discusión de los Presupuestos para aumentar los gastos propuestos, deberá expresar también los recursos con que deba cubrirse, y por más que esta misma asignación de recursos deba contenerse en el mensaje ó proyecto en que se soliciten suplementos á las partidas del Presupuesto ya aprobado,—esas pragmáticas tan saludables no se observan con rigor en la práctica, y se imputan esos gastos á rentas generales. En otras naciones se sigue la misma práctica ó corruptela, á pesar de leyes reiteradas para su abolición.

En cuanto á la *aplicación del Presupuesto* la Constitución de Chile previene, con las mismas disposiciones restrictivas que las demás,—los pagos indebidos; pero agrega una precaución más en las *Disposiciones generales*, artículo 146: *Ningún pago se admitirá en cuenta á las Tesorerías del Estado, si no se hiciese á virtud de un decreto en que se exprese la ley ó la parte del presupuesto aprobado por las Cámaras en que se autoriza aquel gasto.*

Agréguense los trámites y requisitos que establecen, para los pagos, la ley del Tesoro y de Contabilidad y la de Presupuestos y Cuenta de inversión, y no queda el menor resquicio por donde puedan producirse desvíos, filtraciones, ó malversaciones de renta que han sido tan frecuentes en otros países.

Las *trasposiciones* de rubros ó partidas ó items para aplicar los fondos á distinto objeto del señalado en el Presupuesto, están prohibidos en Chile, y de tanta tirantez se sale de apuros con pedir el Ejecutivo *suplementos* ó créditos extraordinarios, —en un proyecto de ley.

El Tribunal de Cuentas, institución que viene allí de muy atrás y que después de varias alternativas y modificaciones ha sido reorganizado en 1888, ejerce en la Administración importantes funciones fiscalizadoras, representando al Presidente de la República los decretos de pago que considere ilegales. Se divide en dos secciones: una encargada del examen de las cuentas y la otra de su juzgamiento; ésta toma el nombre de Corte de Cuentas. Informa anualmente al Congreso sobre la *Cuenta de inversión* que debe presentar el Poder Ejecutivo.

Las sentencias del Tribunal de Cuentas tienen el carácter de cosa juzgada, y para hacerlas ejecutar, así como practicar los actos de instrucción, el Tribunal podrá exigir el auxilio que necesite, y se le prestará con arreglo á la ley orgánica de Tribunales.

La Cuenta de inversión es examinada por la Comisión Mixta de Senadores y Diputados que examina los Presupuestos y el Congreso la aprueba ó le hace las observaciones que juzga necesarias.

Por manera que la Constitución de Chile ha consagrado como precepto fundamental, en el artículo 146, lo que casi en todas las Naciones es asunto de legislación ordinaria: la responsabilidad de los Tesoreros por toda orden de pago que no esté prevenida en las leyes; la responsabilidad por todo pago que se ordene sin expresar objeto, causa y ramo de gastos á que pertenece, como dispone nuestra ley de 9 de febrero de 1830.

La institución del Tribunal de Cuentas es uno de los más sólidos baluartes para la corrección y la honradez en la administración financiera, si al mismo tiempo que funciona como Tribunal de in-

vestigación y como magistratura eminente de fallos inapelables para el juzgamiento de todas las irregularidades, infracciones y delitos en la administración de los caudales públicos;—funciona también como auxiliar del Poder Legislativo. Chile tiene la Dirección del Tesoro y de Contabilidad con las atribuciones características de estas Oficinas, y además el Tribunal de Cuentas. Nuestra ley de 15 de Febrero de 1830 estableció la Comisión de Cuentas del Cuerpo Legislativo, compuesta de 3 diputados nombrados por la Asamblea General; la ley de 1834 confió el nombramiento de una Comisión, á cada Cámara y la de 1880 estableció dos Senadores y tres Representantes para componer la Comisión, reglamentando sus procedimientos. Pero esta Comisión de Cuentas está muy lejos de desempeñar el papel de la *Corte de Cuentas*, como lo está también nuestra Contaduría Nacional. Probablemente nuestros estadistas miraron con prevención la institución napoleónica y siguieron las inspiraciones de la ley francesa de 1819 que tenía «el propósito de incorporar desde luego la Corte de Cuentas al Cuerpo Legislativo,» según Stourm.

VI

Estudio sobre Policía; dirección y organización.—Otros temas examinados en el RESÚMEN.—Recursos contra los actos de la Administración; recursos administrativos.—La intervención judicial, la intervención legislativa.—El Consejo de Estado.—La regla romana sobre declaración prévia para el enjuiciamiento de funcionarios; la regla germánica; observaciones del profesor Goodnow.—La jurisdicción de lo contencioso administrativo.—Atribuciones del Consejo de Estado y del Tribunal de Cuentas.

Si en la exposición de doctrina y de legislación positiva que se relacionan con la Hacienda Pública es sobresaliente el mérito del *Resúmen*, no me-

nos digna de encomio reputamos la parte destinada al régimen financiero del gobierno municipal.

Mencionaremos por último el estudio sobre *Policía*. Se examina primero el contenido de esta función del Estado; se le reduce á sus términos naturales y corrientes después de haber servido aquella denominación para bautizar la Ciencia en su nacimiento, y se indican las clasificaciones que corresponden á la naturaleza de la materia que en sus diversos ramos comprende en nuestro tiempo la *Policía*.

En cuanto á la organización y dirección de este importantísimo servicio, es interesante hacer notar que después de haber andado confundidas las atribuciones de las Municipalidades y de la Administración Central; después de haber intentado la ley de Municipalidades de 1891 excluir al Presidente de la República de la dirección general é inmediata que le corresponde, se produjo la reacción, y la ley de 12 de febrero de 1896 restableció las bases de organización y de institución policial, poniendo la organización y dirección de las Policías Urbanas en manos del Presidente, quedando la Policía Municipal en las comunas rurales, rejidas por las reglas que dicte cada Municipalidad para las de su cargo.

Dejando de lado la indicación de otras materias importantes contenidas en el *Resúmen*, como las de Fuerza Pública (Ejército y Marina), Instrucción Pública y Obras Públicas, pudiera notarse, procediendo sin mayor atención, que en el libro hay un vacío. ¿Cuál es en Chile el sistema de *Recursos* contra los actos lesivos de la Administración «desde que ningún país regido constitucionalmente deja á la Administración una libertad absoluta en

el ejercicio de sus funciones,» y desde que el Derecho Administrativo al fijar la organización y competencia de las autoridades administrativas, indica también al individuo los recursos contra la violación de sus derechos?»

Esos temas están tratados en diferentes partes del *Resúmen*, como correspondía según el plan de distribución de las materias.

Chile, tiene los recursos de carácter puramente administrativo, como todas las naciones, ejercidos dentro de la Administración misma ante los funcionarios y por los funcionarios de orden gerárquico, respecto de sus subordinados. Su sistema unitario, así como el régimen interior y cierto grado de centralización administrativa, sin excluir la autonomía municipal, permiten desplegar con eficacia un poder disciplinario y de inspección que caracteriza á toda buena organización administrativa y sirve para poner una valla á los abusos de los funcionarios. Tiene también arraigado el sistema de la intervención judicial. Los particulares agraviados pueden recurrir ante los Tribunales para reclamar contra la Administración ó para impedir que ésta viole sus derechos. ¡En cuanto á la intervención legislativa, baste recordar que el Gobierno de Chile es gobierno parlamentario, ó por lo menos según la frase de uno de sus publicistas «tiene dos tercios de Parlamentarismo y el tercio restante de Representativo.»

Además. el Consejo de Estado según el inciso 8.° del artículo 95 de la Constitución, tiene derecho de moción para la destitución de los Ministros del Despacho, Intendentes, Gobernadores y otros empleados delincuentes, ineptos ó negligentes.

La ley de *Régimen Interior* y la de *Garantías*

individuales determinan responsabilidades y amparan contra los abusos de los funcionarios, aunque para proceder civilmente contra un Intendente ó Gobernador se requiera declaración prévia de la Corte de Apelaciones de ser admisible la demanda, y para proceder criminalmente debe preceder la declaración del Consejo de Estado. Es más ó menos la antigua regla del derecho administrativo francés del año VIII, ó la regla romana de no proceder por daños contra los funcionarios durante su tiempo de servicio, sin el consentimiento de su superior gerárquico. El derecho inglés basado en el antiguo principio germánico de la igualdad de responsabilidad de todas las personas, facultó á los Tribunales para imponer penas pecuniarias á los funcionarios por los daños que ocasionasen con actos ilegales y excediéndose de su competencia.

El autor del *Resúmen* acepta esa regla.

En general, como lo dice Goodnow,—la ley, en la mayoría de los países cuida de limitar la responsabilidad civil y criminal de los funcionarios para ponerlos á cubierto de procesos vejatorios. Con frecuencia exije prácticamente una extralimitación absoluta de sus atribuciones ó verdadera corrupción, si han obrado dentro de su competencia, para admitir la responsabilidad, como en Inglaterra y Estados Unidos; y donde se ha reconocido tal responsabilidad en una forma más ámplia, como en Francia y en Alemania, ha cuidado mucho de asegurarse de que los Tribunales usen moderadamente de su facultad de resolver la cuestión de competencia; en todos los casos hace mucho más difícil procesar á los funcionarios del Gobierno que á los particulares, y casi siempre niega toda responsa-

bilidad al Gobierno por los actos lesivos de sus funcionarios.

De esta materia ha tratado el *Resúmen* al examinar la *Responsabilidad de los funcionarios*, y la responsabilidad de las Municipalidades ó de los Alcaldes y regidores.

Según la ley orgánica de Municipalidades, la Corte Suprema conoce breve y sumariamente en los reclamos contra los Municipales cuando la Municipalidad hubiera desestimado el reclamo contra sus resoluciones ilegales.

También resuelve la Corte la reclamación de cualquier ciudadano cuando la asamblea de electores no acuerda los fondos necesarios para el sostenimiento de los servicios municipales obligatorios.

Se reclama en primera instancia ante el Juez Letrado de lo Civil y en segunda instancia ante la Corte.

Y el veto suspensivo del Intendente, Gobernador ó Subdelegado sobre resoluciones atentatorias de la Municipalidad, se resuelve por la Corte Suprema.

Esta materia nos lleva á otra que tampoco figura en el *Resúmen;* á la jurisdicción de lo contencioso-administrativo. No ha sido especialmente instituída en Chile, y no entra por esto en el plan de estudios del autor.

Sin embargo, el artículo 95 de la Constitución establece como atribución del Consejo de Estado conocer en todas las materias de patronato y protección que se redujeren á contenciosas. oyendo el dictamen del tribunal superior de justicia que señale la ley.—Conocer igualmente en las competencias entre las autoridades administrativas, y en las que ocurrieren entre éstas y los Tribunales de Jus-

ticia;—tiene la facultad de declarar si hay ó no lugar á formación de causa en materia criminal contra Intendentes y Gobernadores. La ley orgánica de Tribunales excluye de la jurisdicción de éstos algunas materias de organización militar; las causas sobre cuentas fiscales en las que conoce y resuelve el Tribunal de Cuentas y las causas sobre Cuentas Municipales. El Tribunal de Cuentas cuya composición es de orígen administrativo se rije por su ley orgánica especial en la cual está señalado el procedimiento de examen y juzgamiento.

Fuera de estos casos los Tribunales ordinarios resuelven todos los litigios; no hay pues jurisdicción especial extraordinaria para los reclamos contra el Estado, ó contra la Hacienda; no hay por qué estudiar los diferentes sistemas de contencioso administrativo.

VII

El plan del autor.—Carácter y utilidad de su obra.—La Administración chilena, sus tendencias, reformas y progresos.—La tradición administrativa.—Opinión de Barros Arana—La vida administrativa y la vida general de la sociedad.—Estructura y energía de la Nación.—La Estrella de Chile en la constelación de las Repúblicas Americanas.

El autor del *Resúmen* ha podido prescindir de esa extensísima é intrincada materia, tanto más cuanto que su plan no ha sido el de exponer todos los problemas de la Administración y del Derecho Administrativo, sinó presentar un estudio general de Administración, que sirva de base al estudio del Derecho Administrativo Chileno.

Y puede estar seguro de haber logrado este propósito, excediendo con mucho los límites de un *Resúmen,* como dijimos al principio, y como era

natural que sucediese en tan vastas materias y con un profesor de elevado criterio científico y de sobresalientes dotes didácticas.

Su obra se caracteriza como un verdadero *Tratado,* del cual aprovecharán grandemente, no sólo los estudiantes y los hombres de Administración como lo desea el autor, sinó también los profesores de Derecho, los que cultivan la Ciencia por apostolado y por invencible inclinación del espíritu á razonar las cosas que interesan á los demás y afectan la existencia y los destinos de los Pueblos.

Chile ha conquistado su independencia en breve tiempo, sin grandes sacudimientos y ha afianzado sus instituciones sin profundos trastornos internos. Ha dado tiempo á que se formasen en su seno verdaderos estadistas. Su administración ha estado por lo mismo desde el principio exenta de grandes máculas y aunque la tendencia al conservatismo ha sido allí muy acentuada, las reformas institucionales y sus progresos en la Administración no han sido pocos, ni de escasa trascendencia. Su tradición de pueblo laborioso y fuerte le viene de atrás.

Cuando los otros pueblos sud-americanos se desangraban y desgarraban en medio de las convulsiones de la anarquía, la paz se consolidaba en Chile con seis años consecutivos de Gobierno reparador bajo el Director O'Higgins. El señor Barros Arana encuentra la explicación de este hecho extraordinario en el carácter tranquilo y laborioso del pueblo chileno y en el sistema de Gobierno, que si bien pone desde el principio el Poder público en manos del Director, lo atempera y lo refrena con la ayuda de los Cuerpos deliberantes. «Chile ha sido la colonia más pobre y atrasada de la España, dice

el ilustre historiador, y ha llegado á ser respetado é influyente, porque en el interior trabajó con un celo vigoroso por el desarrollo material y moral de la nación;» ha sido gobernado generalmente con elevación y templanza; sus gobiernos han administrado con economía constante y han ejecutado algunas veces verdaderos prodigios con muy escasos recursos.

Digamos con Letelier, confirmando al mismo tiempo el aforismo del profesor Di Bernardo: «el progresivo desarrollo de la vida administrativa es simple efecto del progresivo desarrollo de la vida general de la Sociedad».

De esas tradiciones casi seculares, vienen sin duda la estructura y la energía de la Nación, y será debido á esas condiciones que la Estrella de Chile no se eclipsó en medio de los episodios dolorosísimos de la Guerra Nacional ó del drama del Pacífico y apenas si se empañó por un momento en medio de las sangrientas jornadas de la Guerra Civil.

Esperemos que seguirá brillando incólume como nuncio de paz doméstica, de progreso y de confraternidad internacional entre la gloriosa constelación que forman en el cielo de América las demás Repúblicas sus hermanas.

Cárlos María de Pena,

Profesor de Economía Política y de Derecho Administrativo en la Universidad de Montevideo.

Septiembre 2 de 1900.

RESÚMEN DE DERECHO ADMINISTRATIVO

INTRODUCCION

I. Concepto jeneral.—2. Importancia del estudio del Derecho Administrativo.—3. El Poder Ejecutivo como administrador.—4. Fuentes del Derecho Administrativo. Codificacion.—5. Plan para el estudio del Derecho Administrativo.

1. *Concepto jeneral.*—El sistema, adoptado comunmente, de comenzar el estudio de una materia por una definicion que en pocas palabras abrace su conjunto, presenta dificultades serias y hasta insalvables cuando se trata de conocimientos complejos, siendo el mas considerable de esos tropiezos el de no comprenderse en la definicion toda la materia definida, la cual, estudiada en sus detalles, quizá no alcanza a ser totalmente abrazada por aquella, produciéndose errores o dudas que habrán de perturbar el criterio. Esta falta de congruencia entre los términos se observa en diversas definiciones del Derecho Administrativo, formuladas por distinguidos tratadistas. Existe, desde luego, variedad en su forma, apesar de no aparecer discordancia seria en el fondo, pues los autores que las presentan discurren sobre bases iguales; observan una misma clasificacion; siguen un método semejante y exponen la doctrina y el derecho positivo

ajustándose a principios uniformes. Con esta variedad de forma, ofrecen las definiciones, a la simple vista, diferencias que hacen creer a quienes estudian el Derecho Administrativo comenzando por ellas, que las doctrinas sostenidas por un autor son distintas a las sustentadas por otro, cuando en realidad no existe diverjencia. Y es lójica la situacion a este respecto. La Ciencia de la Administracion no ha sido enteramente expuesta; la lejislacion positiva que a ella se refiere es diversa en cada pais; no ha sido posible todavia formar cuerpo uniforme de sus principios, y, por fin, la naturaleza misma de las necesidades sociales pide variedad o permanencia, rapidez o lentitud en su atencion, responsabilidad mas o ménos estricta, segun el tiempo y las condiciones en que se presentan y los caractéres de los hombres a quienes afectan. A estos diversos tópicos habrán de agregarse consideraciones relativas a la complejidad de la materia comprendida en el Derecho Administrativo, el cual abarca la mayor parte del mecanismo político-social, pues comienza por la organizacion interna del Estado (1), continúa con el desarrollo de la actividad de éste en demanda de la conservacion comun y concluye con su injerencia en el progreso social y la determinacion de los límites de su actividad en este punto.

(1) Casi no necesitaríamos prevenir que, en jeneral, la palabra Estado se aplica en esta obra a la organizacion política de la Nacion, comprendiéndose, en consecuencia, no solo la Administracion Central sino todo el organismo político.

La palabra Estado significa la Nacion organizada políticamente en un territorio determinado. No se limita, en consecuencia, como se observa en muchas de las disposiciones del derecho positivo de Chile, al Gobierno Central, a los intereses jenerales o al Fisco. Abraza todo el conjunto de las instituciones políticas. En este sentido, es un error contraponer el Estado a las Municipalidades, las cuales contribuyen a constituirlo. Cuando nosotros empleamos la palabra Estado, comprendemos la entidad política en jeneral.

Fácilmente se comprende la existencia de dificultades que impiden formular en frase breve y ajustada a las reglas de la lójica, una definicion completa de materia que dentro de sí misma encierra puntos hetereojéneos y aun, por decirlo así, ciencias diversas. Por esto queremos presentar un concepto jeneral del Derecho Administrativo, sin limitarlo dentro de los términos de lo que propiamente se llama una definicion.

Considerando los tres elementos constitutivos del Estado, *pueblo, territorio* y *organizacion política* o *gobierno*, encontramos funciones de la Administracion que se refieren a cada uno de ellos, y, en el Derecho Administrativo, lejislacion especial correlativa. Comprende, en consecuencia, nuestro ramo, esas tres entidades consideradas en sus mútuas relaciones, es decir entre *pueblo* o, mejor dicho *ciudadanos*, ya que tratamos del Estado, y *gobierno*, y de éste y aquél con el *territorio*. La consideracion de estas relaciones contribuye a fijar los deberes y derechos de *gobierno* y *ciudadanos*, colocados frente a frente y obrando dentro de límites que procuren por parte de ámbos conservar la vida misma de la sociedad, fomentar su progreso y mantener en toda su amplitud, conforme al interés mas jeneral, incólumes la libertad y la iniciativa individual.

La Administracion representa la actividad enérjica del Estado, cuyas funciones mas ámplias le están encomendadas. En su ejercicio se guía por el Derecho Administrativo, el cual comprende en la lejislacion positiva las leyes, decretos y demas manifestaciones de la accion política que a aquellas funciones se refieren.

La formacion del Derecho Administrativo no es

arbitraria; se ciñe a principios constituidos por leyes sociolójicas. La observacion de los diversos fenómenos concurrentes en el desarrollo de la vida de los pueblos ha determinado la estabilidad de ciertas reglas de organizacion política y hasta otras de mecánica gubernativa. Es cierto que estos principios sufren en su aplicacion práctica modificaciones producidas por las circunstancias en que se aplican, ya respecto de la forma de gobierno que se haya dado el país, del pueblo que lo forma o del territorio en que éste vive; pero tales modificaciones no obstan al reconocimiento de los principios y a la tendencia para aplicarlos en toda su plenitud en la lucha por el perfeccionamiento a que tiende la sociabilidad.

2. *Importancia del estudio del Derecho Administrativo.*—Las agrupaciones que se forman de los conocimientos en los cursos de estudios destinados a proporcionarlos, permiten hacer una division de su conjunto, en *instruccion jeneral* e *instruccion especial.* La primera dá al individuo nociones jenerales de todas las ciencias y le prepara, aunque sea de cierta manera superficial, para la vida en sociedad. La segunda restrinje la adquisicion de conocimientos a aquellos apropiados a un fin determinado, sin el carácter de universalidad de la primera. Las denominaciones mismas con que ámbas clases de instruccion se distinguen, bastan para fijar su alcance.

El Derecho Administrativo forma parte, en los cursos de enseñanza, de los estudios jurídicos que preparan especialmente para la carrera de abogado. Sin embargo, tiene dentro de esta seccion especial de la instruccion, el carácter de jeneralidad de las ciencias políticas, las cuales no solo son útiles exclusi-

vamente a los individuos que abrazan la carrera a que se aplican de preferencia, sino tambien a todos los ciudadanos, la mayor parte de los cuales encontrará siempre en él aplicacion práctica, condicion que no tienen otros ramos, vgr.: el derecho civil.

Todos los ciudadanos se encuentran, en el ejercicio de algunos de sus derechos, frente a frente de la autoridad. Conociendo las atribuciones de ésta y el alcance que la lei positiva dá a sus propios derechos, los ejercitarán con independencia, pudiendo eficazmente defenderlos de los avances de aquella, no escasos, por desgracia, y siempre peligrosos.

Los individuos que constituyen el Estado tienen tambien el deber de concurrir al manejo de los intereses comunes en la esfera que a cada cual le sea dable. Para que esta jestion sea fructífera y bien dirijida es indispensable en el ajente el conocimiento de las materias de que trata el Derecho Administrativo.

La totalidad de las materias que comprende el Derecho Administrativo no será tal vez útil a todos los individuos; pero a lo ménos algunas de ellas no deben escapar a ciertas profesiones extrañas a la del foro. ¿Cómo puede comprenderse un médico, especialmente si es llamado a ejercer accion política, sin conocimientos de los reglamentos de boticas, de hiijene pública o de policía sanitaria? un injeniero sin conocer lo relativo al réjimen de ferrocarriles, al de aguas de regadío, al de obras públicas, etc.?

Es, pues, el Derecho Administrativo de constante aplicacion y su estudio de capital importancia para los ciudadanos. Lo requieren principalmente aquellos que, no abandonando la cosa pública para dedicarse exclusivamente a la atencion de sus intere-

ses personales, consagran parte de sus esfuerzos al servicio nacional.

3. *El Poder Ejecutivo como administrador.* —La division de los Poderes Públicos es punto estudiado en el Derecho Constitucional. Esos Poderes son tres: Ejecutivo, Lejislativo y Judicial, aunque muchos los aumentan con otros que o son derivados de alguno de los tres o no ejercen funciones del carácter de los nombrados. No faltan autores que establezcan tan solo dos Poderes: Lejislativo y Ejecutivo; aquel encargado de la formacion de las leyes y éste de su ejecucion. En esta limitada clasificacion existe un error, porque se comprende en el Poder Ejecutivo al Judicial, ya que ámbos, dicen, ejecutan las leyes. Esto no es exacto sino respecto del Ejecutivo, el cual en realidad ejecuta las leyes; pero el Judicial proteje y ampara el derecho sin que esto signifique ejecucion. Ademas, la independencia que requiere éste para dictar sus fallos exije una absoluta separacion de los demas. La teoría de la separacion de los Poderes Públicos no es hoi discutible, guardándose naturalmente dentro de esta separacion e independencia, la necesaria armonía ya que todos tienden al mismo fin: la conservacion y el bienestar del Estado.

La Administracion Pública es ejercitada por el Poder Ejecutivo. Algunos tratadistas establecen la existencia independiente de un Poder Administrativo. A mi ver tal Poder no existe, sino que el Poder Ejecutivo, al administrar el Estado, ejercita las *funciones administrativas* que le incumben, de la misma manera que al fiscalizar a la Administracion el Poder Lejislativo ejerce *funciones fiscalizadoras,* sin que se reconozca un Poder Fiscalizador independiente. Existe en realidad un conjunto de atribu-

ciones, de fuerza, de poder, si se quiere; pero que no constituye un Poder Público, tomando esta acepcion en el sentido que le dá el Derecho. Si se reconoce dentro del Ejecutivo un Poder Administrativo, deberia reconocerse tambien un Poder Gubernativo, al cual correspondería la direccion política jeneral del Estado.

No encontramos fundamentos para hacer en el Poder Ejecutivo esta subdivision que solo serviría para crear una independencia que no existe ni puede existir; por el contrario, muchas veces se confunden en su ejercicio las atribuciones gubernativas del Ejecutivo con las administrativas. Basta la division reconocida de las funciones encomendadas a ese Poder para analizar y comprender debidamente sus diversos caractéres.

El Poder Ejecutivo tiene a su cargo la Administracion del Estado y en esta condicion le incumbe ejercer todas las funciones asignadas a esa parte del Poder Público.

La palabra *Administracion* se toma en el Derecho Administrativo en diversos sentidos. Significa:

1.° Jestion de intereses sociales.

2.° Cuerpo de ajentes encargados de administrar el Estado.

3.° En sentido mas limitado; jestion de cada uno de los servicios públicos y su personal: Administracion de la Hacienda; Administracion de Prisiones; Fulano de tal pertenece a la Administracion de Aduanas.

4. *Fuentes del Derecho Administrativo. Codificacion.*—El estudio de las fuentes del Derecho Administrativo está ligado con la cuestion relativa a su codificacion. Si existiera un Código Administrativo, o hubiera posibilidad de formarlo, se encontraría en

él la fuente inmediata del Derecho. Pero la formacion de ese Código es imposible en el estado actual de la organizacion política y seguramente no se llegará tan luego a un perfeccionamiento definitivo que permita juntar en un solo cuerpo jurídico las bases y los detalles de la Administracion Pública. Los derechos civiles se establecen perfectamente en la lei, como así mismo las responsabilidades que acarrean sus violaciones; pero no es posible codificar disposiciones que se refieren a servicios variables por su propia naturaleza, a servicios que surjen de improviso segun se presenten las necesidades. Podrán dictarse leyes que comprendan materias determinadas y formar un conjunto armónico (1), vg.: una lei o Código relativo a funcionarios públicos, otra a obras públicas, encerrando en ellas las diversas disposiciones que les afecten; pero no se vé como puede reunirse en un solo cuerpo de condicion permanente, una variedad tan completa de materias hetereojéneas que sufren dia a dia sustanciales modificaciones y que aisladamente consideradas no marchan con paso igual.

No existiendo un Código especial, las fuentes del Derecho Administrativo han de ser numerosas y variadas. Tienen por base positiva, como todo el Derecho Público, la Constitucion del Estado, punto de arranque de la lejislacion que regla la materia. En la Constitucion se encuentra el fundamento orgánico del Poder Político y a grandes rasgos se manifiestan las funciones de sus ajentes en la Administracion Pública.

Sigue en importancia la lei, manifestacion de la

(1) En Portugal existe un Código Administrativo que solo comprende la parte orgánica de la administracion local.

voluntad lejislativa, la cual encarga de su ejecucion a la Administracion.

Emanan de la lei el reglamento y el decreto. De ámbos trataremos oportunamente; pero considerándolos, por ahora, como fuentes del Derecho Administrativo, debemos manifestar que el decreto, en el cual se comprende el reglamento respecto de la forma, es una base mui estensa, por cuanto el carácter de jeneralidad que suele tener, el crecido número en que se espide y, en fin, las resoluciones aun casuísticas que dicta, le hacen una de las mas ámplias fuentes del Derecho Administrativo.

La costumbre, sin constituir derecho, la práctica, como jeneralmente se dice, es tambien fuente del Derecho Administrativo. Encargado el Ejecutivo de la administracion del Estado, la cual comprende atenciones que surjen de improviso, habrá de adoptar medidas que, sin ser contrarias a la lei escrita, no han podido ser previstas por ella. Con frecuencia, el Presidente de la República dicta decretos para designar comisiones especiales encargadas de estudiar un punto determinado, sin que para ello le haya conferido atribucion especial el Poder Lejislativo. La tramitacion de muchos asuntos administrativos, con la cual pueden afectarse valiosos intereses, se sujeta tan solo a reglas de analojía o a la costumbre.

La falta de codificacion administrativa, el número considerable de disposiciones que gobiernan la Administracion Pública y el constituir la costumbre *fuente* en su réjimen, imponen, fuera de otras razones que oportunamente se expondrán, la exijencia de una preparacion teórica y práctica en los ajentes administrativos.

5. *Plan para el estudio del Derecho Adminis-*

trativo.—Los tratadistas exponen de diversas maneras la materia que vamos a considerar. Hacen de ella divisiones y clasificaciones ajustadas al criterio que guía a cada uno. Por nuestra parte, seguiremos el plan jeneral de mas comun aceptacion y clasificaremos los diversos puntos de manera que se facilite mas seguramente la asimilacion de la doctrina y del derecho positivo. Aunque tratándose de simples apuntes, que no tienen el carácter de un tratado didáctico y doctrinario, no necesitaríamos someternos a un plan especial, lo hacemos para que se diseñen con mas exactitud las condiciones o caractéres de las instituciones administrativas y de las funciones de la Administracion.

Nuestro plan se limita, en su parte mas jeneral, a dividir el estudio del Derecho Administrativo en dos secciones: 1.ª *Organizacion Administrativa;* 2.ª *Materias Administrativas.*

La primera abarca la organizacion jeneral de la Administracion, tanto en lo que se refiere a la satisfaccion de los intereses jenerales, encargados a la Administracion Central como a la de los intereses locales a cargo de la Administracion Local o Municipal. Naturalmente, en esta primera parte nos limitamos al estudio de la organizacion jeneral del Estado, sin entrar en detalles relativos a los diversos servicios particulares; subdividimos la materia en las dos secciones que se han indicado, es decir, 1.ª Organizacion de la Administracion Central; 2.ª Organizacion de la Administracion Municipal.

La segunda parte la destinamos al estudio de las *Materias Administrativas,* que comprenden el objeto y las funciones propias de la Administracion, detallando separadamente, al tratar de cada una de ellas, los servicios especiales que las afec-

tan. En esta compleja materia estudiamos la accion de la Administracion, el alcance de su actividad, o sea los límites en que debe encerrarse cuando le llega el caso de ponerse frente a la actividad individual, y la organizacion particular de los servicios establecidos o necesarios para llenar las funciones respectivas y que solo de manera jeneral pueden tratarse en la primera parte. En el estudio de las Materias Administrativas surjen variadas cuestiones, siendo la principal de ellas, y que nosotros tomamos como base, la referente a los límites de la accion pública.

Segun los caractéres de estas Materias Administrativas consideradas sobre la base anterior, podrían formarse dos grupos: el primero comprendería aquellas que se refieren a la seguridad jeneral y a la conservacion de la sociedad, como la policía, el ejército y la marina: el segundo aquellas que tienen por fin el progreso, como la industria. Esta division permite analizar, respecto de las materias comprendidas en cada uno de los grupos, la injerencia en ellos del organismo político (1). Pero, sin necesidad de exponer fundamentos, que habrán de formularse mas adelante, se ajusta a nuestro propósito la division en tres secciones:

1.ª Comprende las materias en las cuales el Estado es actor exclusivo, sin que nadie le niegue derechos u obligaciones y sin injerencia de la iniciativa individual en la jestion; vgr.: la seguridad pública.

2.ª Materias en que ejerce accion el Estado conjuntamente con los particulares; vgr.: asistencia,

(1) Esta division es seguida y mui bien sostenida por Gianquinto, profesor de la Universidad de Pisa, en su magnífico *Corso di Diritto Pubblico Amministrativo.*

instruccion. La accion del Estado puede ser *necesaria*, como la sostenemos en la asistencia y en la instruccion y *voluntaria* como en la construccion y explotacion de ferrocarriles.

3.ª Materia en que solo tiene cabida la iniciativa individual. La injerencia del Estado, en caso de existir, debe ser indirecta. La única que forma en esta categoría es la industria (1).

Con estos antecedentes, podemos presentar como sigue el plan de esta obra:

PRIMERA PARTE

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

DIVISION TERRITORIAL

a) Administracion central

CONCEPTO JENERAL

I. JEFE DEL ESTADO Y JERARQUÍA ADMINISTRATIVA.
II. MINISTROS DE ESTADO. ORGANIZACION MINISTERIAL.
III. ADMINISTRACION CONSULTIVA.
IV. FUNCIONARIOS PÚBLICOS.

b) Administracion municipal

CONCEPTO JENERAL

I. CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION.
II. ORGANIZACION MUNICIPAL.

(1) Es necesario insistir en que consideramos, al hacer esta clasificacion, al Estado como jestor directo, ya sea industrial o instructor, lo que no significa negarle participacion obligada en las materias respectivas para reglamentarlas.

SEGUNDA PARTE

MATERIAS ADMINISTRATIVAS

CONCEPTO JENERAL

a) Materias exclusivas de la Administracion

I. HACIENDA PÚBLICA.
II. POLICÍA.
III. FUERZA ARMADA.

b) Materias a que atienden la Administracion y la iniciativa individual

I. ASISTENCIA PÚBLICA.
II. INSTRUCCION PÚBLICA.
III. VÍAS Y MEDIOS DE COMUNICACION.
VI. OBRAS PÚBLICAS.

c) Materia propia de la iniciativa individual

INDUSTRIA

PRIMERA PARTE

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

PRIMERA PARTE

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

Los intereses confiados a la Administracion Pública presentan caractéres diferentes que dejan ver en ellos dos secciones con particularidades especiales. Unos afectan a la comunidad de la nacion y abarcan, por consiguiente, toda la estension del territorio y comprenden el conjunto de sus habitantes; otros atañen mas directamente a grupos locales, reduciéndose a pequeñas secciones territoriales y a limitado número de personas de la comunidad jeneral. Estas dos clases de intereses requieren organizacion particular y separada y por esto dividimos esta parte en dos secciones, comprendiendo en la primera la que tiene a su cargo la atencion de los intereses jenerales, *Administracion Central*, y en la segunda la encargada de los intereses locales, *Administracion Local o Municipal.* A ámbos afecta de igual manera el territorio, uno de los elementos constitutivos del Estado, y su division, base de la organizacion administrativa.

DIVISION TERRITORIAL

La organizacion política de las naciones, es decir, la constitucion del pueblo en Estado, con territorio propio, no se comprende sin un fraccionamiento de éste en secciones que faciliten la Administracion, sirvan de base para distribuir el servicio público y constituyan con exactitud el domicilio de los ciudadanos.

Tan pronto como nace el Estado con sus tres elementos fundamentales de pueblo, constitucion o gobierno y territorio, se presenta la necesidad de dividir éste en circunscripciones administrativas y a esta regla jeneral orgánica no ha faltado ninguna sociedad política.

En el derecho antiguo se encuentran variadas clasificaciones o divisiones, dentro de las cuales se agrupan los ciudadanos: son conocidas en Roma, fuente vastísima de nuestro derecho moderno, público y privado, las *curias, decurias, centurias* y *tribus*. Este último grupo, de alta importancia en la organizacion romana, tuvo su oríjen en el territorio, es decir, provino de una division territorial. Al municipio le afectaba tambien una porcion de tierra.

Las secciones territoriales reciben diversas denominaciones, siendo mui comun en los Estados la *provincia*, término que es conveniente analizar. Aparece por primera vez para designar los territorios que Roma sometió a su imperio y la etimolojía misma de la palabra (de *vincere*) lo manifiesta; pero comprendió tambien, en el derecho, la esfera de accion, el conjunto de atribuciones, la competencia, por decirlo así, del jefe de esa sec-

cion territorial, sometida al pago de impuestos especiales. Como se ve, la idea primera de la provincia es bien diversa de la que hoi se aplica a este término, pues se dá siempre a divisiones dentro del territorio del Estado, en contraposicion al gobierno de un pais colonial. Conforme a aquella nocion, la provincia, tiene, por otra parte, cierta independencia en el manejo de sus intereses, y en consecuencia, aceptando la espresion por su fundamento histórico y etimolójico, no podría aplicarse a las divisiones territoriales de un Estado unitario.

La determinacion de las secciones territoriales está sujeta a principios aplicables segun las condiciones especiales de cada pais y, aun, dentro de un mismo Estado, es necesario considerar la diversidad de circunstancias que afectan a cada zona del territorio. Como ejemplo, entre nosotros, podemos citar a Magallanes, seccion territorial que no se encuentra en condiciones de formar ni una provincia ni ménos un departamento, conforme al sistema de division establecido por la Constitucion.

Muchas reglas se formulan para verificar la division territorial de un Estado y asignar los límites correspondientes a cada una. Agrupándolas, se refieren ellas a la poblacion, a los deslindes naturales, sean rios, montañas, etc., a las industrias y a la riqueza en jeneral, a los antecedentes históricos, todos los cuales son factores que deben considerarse conjuntamente.

La uniformidad en la asignacion de las divisiones territoriales a los servicios públicos y en consecuencia, la necesidad de que aquéllas sean fácilmente aplicables a éstos, es un punto que debe atenderse. Los servicios del Estado no son homojéneos y unos pueden cumplirse en distintas esferas de agrupacio-

nes, relacionadas con determinados puntos del territorio y nó con otros; y ante este raciocinio se lleva a la práctica una determinacion variada de la atencion pública respecto de las circunscripciones territoriales. Este sistema es contrario a las bases orgánicas del Estado, que demandan armonía jeneral y completa en todos los órdenes de su actividad; la cual, comprendida en su mas lato desarrollo, simplifica el mecanismo administrativo, siempre que asigne a sus servicios un campo comun para ejercitarse.

El territorio de Chile formaba, al iniciarse la revolucion de la Independencia, una Capitanía Jeneral que se dividia en dos *Intendencias* separadas por el rio Maule y subdivididas en *partidos*. Santiago era la capital de la Capitanía y de la intendencia del norte y Concepcion de la del sur. En 1811, el Congreso Nacional creó la Intendencia de Coquimbo.

En la serie de Constituciones y de proyectos de organizacion política promulgados ántes de la vijente Carta Fundamental, se formularon variadas divisiones del territorio, manteniéndose por mayor tiempo la verificada por lei de 30 de agosto de 1826 que lo dividió en ocho provincias.

Esta misma division contenian el *Proyecto de un reglamento provisorio para la administracion de las provincias*, y un decreto de 31 de enero de 1826. El citado proyecto de reglamento provisorio, que se presentó por el Ministro del Interior don Joaquin Campino al Consejo Directorial el 30 de noviembre de 1825 subdividia las provincias en municipalidades y parroquias (1).

---

(1) RAMON BRICEÑO, *Memoria Histórico Crítica del Derecho Público Chileno*, pájs. 175 y 434.

La division actual está fijada en la Constitucion vijente como sigue:

«Art. 106. El territorio de la República se divide en provincias, las provincias en departamentos, los departamentos en subdelegaciones y las subdelegaciones en distritos.»

La Constitucion no ha fijado ni el número de las provincias ni el de las subdivisiones. El aumento de poblacion, los medios de transporte, las vias de comunicacion, el desarrollo del comercio y muchas otras causas pueden modificar las divisiones territoriales, y, en consecuencia, se limita a determinar la forma en que deben llevarse a término, ordenando en el artículo 28 que solo en virtud de una lei se puede:

«5.º Crear nuevas provincias o departamentos; arreglar sus límites...»

La Constitucion confía a la lei el poder de crear provincias y departamentos y nada dice, en cuanto a su oríjen, respecto de las subdelegaciones y distritos, secciones territoriales que ella misma establece. En esta omision constitucional, fundada seguramente en la necesidad de dejar mas amplitud a otras autoridades, el Ejecutivo, por medio de decretos, ha determinado el número de las subdelegaciones y distritos que a cada departamento corresponden, como asimismo sus respectivos límites. Esta facultad, reglamentada por la lei de Réjimen Interior de 22 de diciembre de 1885, ha sufrido una modificacion introducida por la lei electoral de 20 de agosto de 1890.

La lei de Réjimen Interior en su artículo 32 dice: «El número de subdelegaciones en cada departamento y el de distritos en cada subdelegacion, sus límites y designaciones serán fijados por el Presi-

dente de la República previo informe de la Municipalidad respectiva.»

La lei electoral de 20 de agosto de 1890 dispone, por su parte, en el artículo 2.° de los transitorios:

«Desde la fecha de la publicacion de la presente lei no podrán alterarse los límites ni el número de las subdelegaciones actualmente existentes en los departamentos de la República.»

No dejará de llamar la atencion que en una lei de elecciones se determine, de una manera negativa, la forma en que se han de constituir las divisiones territoriales, no asignadas tan solo a un fin electoral, sino a variados negocios públicos. Y decimos en forma negativa, porque establece una prohibicion que no puede ser absoluta, pues consignada en una lei ha de poder reformarse por otra lei; de donde se deduce que hoi, solo por este medio se crean subdelegaciones y se modifican sus límites.

La explicacion de esta novedad se encuentra, como sucede jeneralmente con las especialidades de cualquiera de nuestras leyes administrativas, en su historia y en su espíritu. La lei de elecciones de 1890 tiene íntima relacion con la orgánica de Municipalidades de 1891; ámbas concurren al fin de constituir la autonomía municipal y dentro de ella la libertad de elecciones. Se quiso quitar al Presidente de la República la facultad de fijar o cambiar una circunscripcion que ha de ser base del municipio y del poder electoral.

El papel que cada una de las divisiones territoriales creadas por la Constitucion, desempeña en nuestro organismo político-administrativo es el siguiente:

Provincia.—La provincia tiene una condicion

mui distinta de la que le asignan la historia y las instituciones de otros Estados.

Miéntras en el imperio romano comienza siendo una persona moral y, mas tarde, en muchos Estados, una especie de agrupacion independiente, entre nosotros no ejerce funcion alguna. Al frente de ella se encuentra el Intendente, cuyas atribuciones se refieren mas bien a su carácter de gobernador del departamento en que está ubicada la capital de la provincia que a ésta entera. No tiene personería de ninguna clase. En Francia no existe la provincia; en Italia tiene personería e instituciones especiales.

Los servicios que afectan a la provincia son reducidos. Las gobernaciones marítimas corresponden a una o mas provincias (1); las Cortes de Apelaciones ejercen su jurisdiccion sobre varias provincias; desempeña tambien una funcion en la lei electoral; pero no es su base; la lei de instruccion secundaria y superior determina que exista un Liceo de segunda enseñanza a lo ménos en cada provincia; los visitadores de instruccion primaria ejercen en ella su jurisdiccion; para el nombramiento de jueces letrados se exijen condiciones especiales segun se trate de un juzgado de departamento o de capital de provincia; y por fin en cada cabecera de provincia existe una administracion principal de correos que sirve a todo su territorio. En el órden militar la provincia constituye una Comandancia Jeneral de Armas. Todas las materias enumeradas no justifican la existencia de una division territorial que no tiene verda-

(1) Lei de 30 de agosto de 1848. Hoi existen quince gobernaciones marítimas.

dera personalidad y que irá todavía reduciéndose mas con el desarrollo de la vida municipal.

La Constitucion de 1828 daba a la provincia mayor influencia en la vida política. Colocaba a su frente al Intendente y a una Asamblea Provincial, a la que encomendaba vijilancia jeneral sobre las Municipalidades. Quizá es tiempo de volver a aquel sistema, si se quiere establecer algun control para el manejo de los servicios municipales, principalmente en lo que se refiere a la contratacion de empréstitos y administracion jeneral de fondos. Las asambleas de electores creadas por la lei de 22 de diciembre de 1891 serían ventajosamente reemplazadas por Asambleas Provinciales, formadas por limitado número de individuos, elejidos en la provincia, que darían personería a ésta y atenderían los intereses comunes a todos sus habitantes.

Departamento.—Es la base jeneral de la organizacion política y la Constitucion quiso tambien que lo fuera de la administrativa y municipal (1). El espíritu de la lei de 22 de diciembre de 1891 ha buscado otro campo de accion a la Municipalidad que, puede decirse, no se ajusta al ideal de la Constitucion, aunque es exijido por los principios y por la correcta atencion de las necesidades locales.

En cuanto a la distribucion de los servicios, al departamento le afectan en su mayor parte. La autoridad política es el gobernador y aunque se ha limitado considerablemente su actividad, se ha visto que el funcionario que ocupa el puesto superior en la jerarquía, el intendente, ejerce mas su accion en el carácter de gobernador departamental, que tam-

(1) Constitucion, art. 113.

bien inviste (1), de manera que, considerada en su extension, la autoridad política reside en el gobernador. La administracion de justicia tiene su principal jurisdiccion en el departamento y es ejercida por el juez letrado. La hacienda pública divide su servicio en tesorerías departamentales. El servicio de Correos tiene una administracion departamental. La representacion nacional es tambien mas directa y clara en la que inviste el diputado, quien representa al departamento. En el órden militar forma una Comandancia particular de Armas.

A propósito de los antecedentes y caractéres de las dos divisiones territoriales analizadas, un distinguido escritor nacional, a cuya opinion se ajusta perfectamente lo que hemos manifestado, se expresa como sigue:

«La provincia es una fórmula político-territorial moderna (en Chile), y al mismo tiempo la mas caprichosa e inconsistente de las fórmulas. Ella debió su oríjen al tumulto del primer período de la independencia y al prestijio y a la actitud patriótica de los cabildos de Concepcion y Coquimbo, que en mas de una ocasion y en especial en la breve campaña nacional contra la Dictadura de O'Higgins, lograron arrastrar a los cabildos de muchos de los partidos vecinos y ejercer sobre ellos una hejemonía transitoria. Así se improvisó la provincia de Concepcion, con el Maule por límite septentrional, y la provincia de Coquimbo entre el desierto y el Choapa. Pero no habia razon ninguna de raza, de jeografía, de carácter o de intereses especiales que justificara esa declaracion de personalidad propia y esa o cualquiera otra demarcacion de límites

(1) Constitucion, art. 110.

provinciales. Lo que tiene en Chile carácter determinado, a lo ménos en nuestros dias y no siempre, es el departamento. Este es un centro natural de intereses, determinado jeneralmente por la topografía, la industria, la existencia de una ciudad cabecera, y el lejislador constitucional haría mal en pasar de largo y no tomarlo en cuenta como la base de la organizacion administrativa. La mejor prueba de lo que aquí afirmamos es que la division de un departamento ha sido siempre materia de resistencias, reclamos y reparo, al paso que ántes y despues de 1823, se ha variado los límites de las provincias sin dificultad, y la tijera lejislativa ha entrado sin piedad, una, dos y tres veces desde el mismo año de 23 y demas de memoria federalista, en el soberbio manto provincial de Coquimbo y Concepcion y ha cortado retazos que se han llevado el viento del norte y el viento del sur, despues que se les ha infundido el soplo de vida y la investidura de provincias, o lo que es lo mismo, despues que se ha nombrado para cada una de ellas Intendente, Secretario y oficial de estadística con los sueldos determinados por la lei» (1).

Subdelegacion.—El carácter de esta circunscripcion territorial se ha modificado considerablemente en los últimos años. Ántes de 1890 era una division administrativa con un subdelegado, sin renta, como autoridad y una division judicial, con un juez lego, para conocer en juicios de menor cuantía, funciones que ántes de 1875 eran llenadas por el subdelegado, confundiéndose así en una misma autoridad los poderes ejecutivo y judicial. La lei de elecciones de 20 de agosto de 1890 esta-

(1) ISIDORO ERRAZURIZ, *Historia de la Administracion Errázuriz*, páj. 52.

blece el rejistro electoral por subdelegaciones (1) y sobre esta division territorial descansa en gran parte el mecanismo de esa lei. Por su parte, la lei de 22 de diciembre de 1891 y el decreto de la misma fecha que creó las nuevas Municipalidades, exijidas por el espíritu de aquella lei, han aumentado su importancia, pues los municipios abarcan hoi mui pocas subdelegaciones.

Colocada la subdelegacion en estas condiciones, estimó la lei electoral que no era posible dejar a la sola voluntad del Presidente de la República el crearlas y modificarlas y dió estas facultades a la lei, con la disposicion prohibitiva de su artículo 2.° de los transitorios, de que se ha hecho ya mencion.

Existe un servicio público que debería ajustarse a la subdelegacion y que léjos de eso, se aviene a la division eclesiástica: el Rejistro Civil. En efecto, el artículo 13 de la lei orgánica de 17 de julio de 1884 dice:

«Habrá un oficial del Rejistro en cada una de las parroquias y vice-parroquias que existen en la actualidad.» Sin embargo, el inciso 2.° del mismo artículo encierra la circunscripcion dentro del territorio departamental cuando la parroquia o vice-parroquia abrace secciones de dos departamentos. Prevalece en este punto la division política.

Es obvia la razon porque se mantiene esta division especial. La lei del Rejistro Civil introdujo en nuestra lejislacion y en nuestros hábitos una reforma trascendental, pues lo quitó de manos de los párrocos, para entregarlo en manos de ajentes de la Administracion. Cambio tan fundamental ha-

(1) Lei de 20 de agosto de 1890, art. 10 y siguientes.

bia de encontrar, como encontró, sérias resistencias para la implantacion del nuevo réjimen. Para disminuir aquéllas y facilitar ésta se mantuvo la circunscripcion parroquial, que era ya conocida para los ciudadanos como territorio jurisdiccional del rejistro del estado civil, llevado por los párrocos.

Distrito.—La menor de nuestras divisiones territoriales, el distrito, tiene a su frente, en el órden administrativo a un inspector y en el judicial a un juez de distrito, quien conoce de juicios de mínima cuantía. Por lo demas, no le afecta ningun servicio público especial.

a) Administracion central

CONCEPTO JENERAL

Las funciones tendentes a satisfacer las necesidades comunes a todos los ciudadanos o sea aquellas que se sienten de igual manera en todo el pais, y que la organizacion política ha confiado a la Administracion Central están a cargo de diversas clases de ajentes públicos, establecidos con el carácter de jestores de intereses jenerales en todo el territorio del Estado o de servicios limitados a determinadas secciones del mismo territorio. Estos ajentes forman tres grupos perfectamente definidos.

El primero comprende a los ajentes directos del Poder Ejecutivo, que le representan en toda la extension del territorio y que ejercen funciones de carácter jeneral, es decir, que no están limitadas a uno o varios de los servicios públicos, sino que los abarcan en conjunto. Este grupo forma la *Jerarquía Administrativa* que comienza en el jefe del Estado y termina en el último ajente del Ejecutivo en la mas pequeña division territorial. Componen, entre nosotros, la jerarquía administrativa, el Presidente de la República, al lado del cual se encuentran los Ministros, los Intendentes, Gobernadores, Subdelegados e Inspectores. Todos estos funcionarios ejercen variadas atribuciones que alcanzan a los diversos servicios del Estado; en la seccion territorial de su jurisdiccion, velan por la conducta funcionaria de todos los empleados públicos, de cualquiera reparticion administrativa que sean y ejercen funciones de direccion o inspeccion respecto

de la Asistencia Pública, la Instruccion, la Policía, etc.

El segundo grupo no ejerce funciones activas, propiamente tales, sino deliberantes y de consejo. Auxilia con su estudio, jeneralmente técnico, a los ajentes ejecutivos. Lo comprendemos bajo la denominacion de *Administracion Consultiva*.

Y por fin el tercer grupo de ajentes administrativos es formado por los que tienen a su cargo funciones especiales en un determinado servicio del Estado. Pertenecen a él los ajentes que recaudan o invierten los dineros fiscales y que se llaman empleados de Hacienda, los que proporcionan la instruccion, los que velan por la salubridad jeneral, los que dirijen y ejecutan las obras públicas, etc., y se encuentran distribuidos en todo el territorio del Estado.

I. JEFE DEL ESTADO Y JERARQUÍA ADMINISTRATIVA

La Administracion del Estado está confiada al Presidente de la República, cuyas facultades o deberes establecen la Constitucion y las leyes.

El estudio de todo lo relativo a su designacion, atribuciones jenerales y responsabilidad pertenece al Derecho Constitucional. En el desempeño de sus funciones ejercita atribuciones de carácter gubernativo, de interes jeneral, como son las de mantener las relaciones internacionales, dirijir el gobierno político en jeneral, etc. Ejercita tambien otras que interesan mas de cerca a los individuos y que establecen estrechas relaciones entre éstos y el poder público; se observa tambien en ellas mas visiblemente su actividad. Estas son atribuciones

administrativas y solo a ellas limitamos nuestro estudio.

Para conocer mejor esta serie de facultades habremos de analizarlas al considerar separadamente las materias administrativas, pues respecto de cada una de ellas las ejerce en condiciones de carácter particular.

Segun nuestro réjimen y el existente en los Estados representativos, el Presidente de la República, el monarca en otras partes, hace uso de sus facultades, dicta sus disposiciones de acuerdo con un Ministro. «Todas las órdenes del Presidente de la República deberán firmarse por el Ministro del departamento respectivo; y no podrán ser obedecidas sin este esencial requisito», dice el artículo 77 de la Constitucion. Esta union íntima establecida entre el Jefe del Estado y sus Ministros crea una situacion especial en el ejercicio de las atribuciones de aquel, las cuales son en realidad confiadas tambien a éstos, sobre quienes, por otra parte, dentro del réjimen parlamentario, recae efectivamente la responsabilidad que pueda resultar de los actos administrativos. En consecuencia, cuando la Constitucion o las leyes confieren facultades u ordenan la ejecucion de actos al Presidente de la República, habrá de entenderse que procede de acuerdo con un Ministro de Estado.

Sin embargo, Constituciones monárquicas y aun la nuestra, confieren al Jefe del Estado, alguna atribucion privativa, cuyo ejercicio escapa a la injerencia ministerial. Así nuestra Constitucion le atribuye la facultad de *remover* a su voluntad a los Ministros del despacho. Aunque el caso no se ha presentado, entendemos que si ocurriera el de remocion completa de un gabinete, no habría Mi-

nistro que concurriera a firmar el respectivo decreto. Y es lójica esta atribucion que la Carta confiere al Presidente de la República, en quien reside el poder moderador, es decir, el conjunto de medios para mantener la armonía entre los Poderes Públicos.

En otros Estados se confieren tambien privativamente al Jefe las facultades de disolver la Cámara baja y la de otorgar gracia. La primera no existe entre nosotros y la segunda se ha limitado, pues se ejercita de acuerdo con el Consejo de Estado.

Concurriendo en la Administracion del Estado, el Presidente de la República con los Ministros, hemos de encontrarles ejercitando sus atribuciones y cumpliendo sus deberes en todo el vasto campo de la actividad administrativa.

Representan al Jefe del Estado y cumplen en el territorio de la República sus órdenes de carácter jeneral, los Intendentes, Gobernadores, Subdelegados e Inspectores, cargos creados por la Constitucion en la forma siguiente:

«Art. 107. El Gobierno superior de cada provincia en todos los ramos de la administracion residirá en un *Intendente*, quien lo ejercerá con arreglo a las leyes y a las órdenes e instrucciones del Presidente de la República, de quien es ajente natural e inmediato. Su duracion es por tres años; pero puede repetirse su nombramiento indefinidamente.»

«Art. 108. El Gobierno de cada departamento reside en un *Gobernador* subordinado al Intendente de la provincia. Su duracion es por tres años.»

«Art. 110 El Intendente de la provincia es tambien Gobernador del departamento en cuya capital resida.»

«Art. 111. Las Subdelegaciones son rejidas por

un *Subdelegado* subordinado al Gobernador del departamento y nombrado por él. Los Subdelegados durarán en este cargo por dos años; pero pueden ser removidos por el Gobernador, dando cuenta motivada al Intendente; pueden tambien ser nombrados indefinidamente.»

«Art. 112. Los distritos son rejidos por un *Inspector* bajo las órdenes del Subdelegado que éste nombra y remueve dando cuenta al Gobernador.»

Los ajentes constitucionales enumerados constituyen con el Jefe del Estado la primera série de funcionarios en la organizacion administrativa y se denomina *jerarquía administrativa*, pues forma una gradacion perfecta de subordinacion. Cada ajente tiene a su cargo todos los servicios administrativos, dentro del territorio de su jurisdiccion, y sobre ellos ejerce las facultades de direccion y vijilancia que la Constitucion, la lei particular que los rije y las especiales le asignan. No limitan, pues, su accion a un determinado servicio, a una sola funcion del Estado. Por el contrario, abarcan toda la actividad de la Administracion Central, como representantes del Jefe del Estado. En cuanto a los servicios dependientes de la Administracion Municipal, tienen hoi una injerencia limitadísima, como lo exije la independencia de la jestion de los intereses locales.

En los artículos constitucionales citados se indica la forma de nombramiento y remocion de los Subdelegados y de los Inspectores. Respecto de los Intendentes y Gobernadores, la Constitucion enumera entre las atribuciones especiales del Presidente de la República, (art. 73) la de: «Nombrar y remover a su voluntad a los.... Intendentes de provincia y Gobernadores de plaza.»

Y en el artículo 109 dice: «Los Gobernadores son nombrados por el Presidente de la República, a propuesta del respectivo Intendente, y pueden ser removidos por éste, con aprobacion del Presidente de la República.»

Se notará que la Constitucion emplea las frases *gobernadores de plaza* y de *departamento*. Los primeros son los Comandantes particulares de Armas, que, como es de uso corriente, son los mismos gobernadores de departamento.

Las atribuciones especiales de estos ajentes se determinan en las leyes particulares, cuando el lejislador quiere encomendarles algunas, respecto de determinados servicios. Sus facultades principales se refieren a todos los ramos del servicio público, pero la Constitucion no ha fijado su alcance, tarea que encomendó expresamente a la lei; al efecto dice lo siguiente en el artículo 2.° de sus disposiciones transitorias:

«Art. 2.° Para hacer efectiva esta Constitucion, se dictarán con preferencia las leyes siguientes:

. . . . . .

«2.° La de arreglo del réjimen interior.»

Esta disposicion constitucional solo se cumplió en 1841, a fines del gobierno de don Joaquin Prieto, presentándose a las deliberaciones del Congreso el proyecto de lei respectivo, el cual fué promulgado el 10 de enero de 1844.

La *Lei de arreglo del réjimen interior* de 1844 se ajustaba a los principios dominantes en aquella época tendentes a robustecer la accion del Ejecutivo, representado por el Presidente de la República y sus ajentes provinciales. Otorgó latas facultades a estos funcionarios y entró en detalles que pueden considerarse como consejos o lecciones de

gobierno mas que prescripciones de derecho positivo. Esta lei, dice un historiador, «fué la gran cañería del autoritarismo y de la disciplina administrativa estendida desde la oficina del Ministerio del Interior hasta los mas remotos rincones del pais.»

Como, por otra parte, el réjimen municipal dependia exclusivamente de los ajentes directos del Ejecutivo estaba en realidad concentrado en el Jefe del Estado y sus ajentes.

Los acontecimientos inmediatos a la Independencia, la série de movimientos revolucionarios y las dificultades con que tropezaba todo réjimen exijieron una organizacion centralizada y la constitucion de una autoridad fuerte en el Presidente de la República; y a ellas debió el pais sus primeros y sólidos progresos; pero la educacion política y social habia de introducir modificaciones de importancia en nuestro réjimen constitucional y legal.

Levantada una corriente de opinion, que se inició en 1849, tendente a limitar la accion de los ajentes del Ejecutivo, solo pudo llegarse en 1874 a verificar algunas reformas en la Constitucion para someter a una sancion comun la violacion de los derechos sociales. Con la reforma constitucional, con el Código Penal y con la Lei de Organizacion y Atribuciones de los Tribunales se abrió una nueva era administrativa, completada posteriormente con modificaciones sustanciales en nuestro mecanismo político y administrativo, que quizá han ido demasiado léjos, dadas nuestras condiciones de sociabilidad; pero que en todo caso han obedecido al propósito de buscar soluciones ámplias de libertad. La educacion hará con el tiempo que sean completamente prácticas esas reformas. Respecto de la materia de que tratamos, se pro-

mulgó con fecha 22 de diciembre de 1885 una nueva *Lei de Réjimen Interior*, que derogó en todas sus partes la de 10 de enero de 1844. En esta lei se encuentra descrito el papel que desempeñan los Intendentes, Gobernadores, Subdelegados e Inspectores. Establece incompatibilidad absoluta entre el cargo de Intendente y de Gobernador con cualquier otro empleo público, incompatibilidad que despues ha sido mejor determinada aun por el artículo 103 de la lei orgánica de Municipalidades (1). Fija las atribuciones jenerales de Intendentes y Gobernadores, punto acerca del cual nos referimos al texto de la citada lei. Observaremos que no se dá a estos funcionarios facultad de estender nombramientos de empleados administrativos, ni de separarlos ni suspenderlos, salvo el caso en que administrando fondos un empleado, el gobernador note sustracciones o irregularidades; concurriendo esta circunstancia puede suspender al empleado culpable, lo somete a la justicia ordinaria y dá cuenta a la Direccion del Tesoro (art. 21, núm. 11).

Respecto de la designacion de subdelegados e

(1) El art. 3.° de la lei de Réjimen Interior dice: «Art. 3.° Los cargos de Intendente y de Gobernador son incompatibles con cualquier otro empleo público.

«Esta incompatibilidad no comprende a los militares, quienes podrán desempeñar estos empleos conservando su grado y antiguedad.»

Aunque el inciso 2.° de este artículo determina indirectamente que los funcionarios civiles que fueren nombrados Intendentes o Gobernadores no conservan los puestos que desempeñaren anteriormente, punto resuelto tambien en un caso especial en 1890, prévio informe de la Corte de Apelaciones de Santiago, la lei de 22 de diciembre de 1891 ha sido perfectamente explícita y dispone en su

«Art. 103. Los cargos de Intendente de provincia y Gobernador de departamento, son absolutamente incompatibles con todo empleo público o municipal y con toda funcion o comision de la misma naturaleza, de modo que los nombrados para aquellos cargos cesan en los empleos, funciones o comisiones que antes tuvieren.»

En virtud de estas disposiciones, las incompatibilidades de estos funcionarios son absolutas para cualquier funcion o empleo público o municipal.

inspectores ya se han citado las disposiciones vijentes. En cuanto a sus atribuciones nos referimos tambien a la lei de Réjimen Interior.

Tal es la organizacion de la jerarquía administrativa que lleva en todo el pais la jestion de los intereses jenerales encomendada al Ejecutivo.

De la responsabilidad de estos ajentes y de otros puntos que les atañen se tratará en la parte dedicada a los *Funcionarios Públicos* y de sus particulares deberes, en el estudio especial de cada una de las *Materias Administrativas*, si les son asignados por las leyes respectivas.

II. MINISTROS DE ESTADO.—ORGANIZACION MINISTERIAL.—FORMA DE LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACION CENTRAL.

a) Ministros de Estado.—Los Ministros son, administrativamente, los jefes de las secciones en que se divide la direccion de los negocios públicos para el manejo de sus numerosas exijencias. A medida que nacen o se desarrollan las necesidades sociales, se impone la especializacion en la direccion de los servicios que se crean para satisfacerlas. Estas divisiones se forman reuniendo los servicios homojéneos y cada grupo que resulta constituye un *Departamento de Estado,* o un *Ministerio* como se dice jeneralmente.

Los Ministros son de institucion moderna; pero han existido cargos públicos en los gobiernos de épocas anteriores, en los cuales se encuentra el oríjen remoto de los actuales.

En la antigüedad, los reyes de las primeras dinastías ejipcias se desprendían de una parte de su

autoridad, que conflaban a grandes empleados; la Biblia dá a José, hijo de Jacob, el título de ministro del monarca. Algo semejante pasaba en todos los Estados, dividiéndose la accion del ejecutivo entre varias autoridades.

En la Edad Media aparecen los cargos llamados *ministeriales* y que constituían los cuatro empleos superiores de palacio, ademas del canciller. Estos eran: el *mariscal* o *condestable*, que llegó a ser el jefe de la fuerza armada; el *senescal*, que de jefe de cocina y mesa alcanzó a jefe de la justicia; el *copero mayor*, administrador de los bienes de la corona y el *camarero mayor*, primeramente cuidador de las habitaciones y al fin tesorero jeneral (1).

Con variaciones, mas o ménos dentro del mismo órden, se mantuvo la institucion ministerial hasta que tomó la forma moderna en Inglaterra, bajo Guillermo III, en 1689.

Desde esa época, dice Macaulay, ningun ministro ha permanecido en el poder sin el beneplácito de las Cámaras (2).

Cada Ministro es jefe de un Departamento ministerial, sin que haya entre nosotros Ministros *sin cartera*, es decir, sin especial cargo de alguno de los ramos administrativos, y que existen en otros paises con un carácter exclusivamente político, participando de las atribuciones jenerales del Poder Ejecutivo. Nuestra Constitucion dice que a cada Ministro corresponde algun departamento y al efecto consigna así su artículo 75: «El número de los

(1) BLUNTSCHLI, *Derecho Público Universal*, t. II, lib. IV, pàj. 249.—DARESTE DE LA CHAVANNE, *Histoire de l'Administration en France*, t. I.

(2) MACAULAY, *Estudios políticos*, pág. 177.—TODD, *Le gouvernement parlementaire de l'Angleterre*.

Ministros y *sus respectivos departamentos*, serán determinados por la lei.»

Los Ministros son nombrados y removidos a voluntad por el Presidente de la República (1); esta facultad, se ha dicho, la otorga la Constitucion al Jefe del Estado como a Poder Moderador, a fin de que haga uso de ella cuando sea necesario para mantener la armonía que debe existir entre los poderes Lejislativo y Ejecutivo.

Ninguna lei determina las atribuciones de los Ministros; realmente no tienen especiales; les corresponden las del Jefe del Estado, con quien acuerdan todos los actos de gobierno y administracion. «Todas las órdenes del Presidente de la República, dice el articulo 77 de la Constitucion, deberán firmarse por el Ministro del departamento respectivo; y no podrán ser obedecidas sin este esencial requisito.» Establece nuestra Constitucion estrecha union entre el Jefe del Estado y los Ministros; sin el acuerdo de voluntades de aquél con éstos no puede dictarse resolucion alguna legal.

Particularmente, «los Ministros podrán tomar *a nombre del Presidente de la República* todas las providencias relativas a la ejecucion de las disposiciones ya adoptadas por el Gobierno» (2).

No sucede lo propio en Francia, donde los Ministros nombran a los empleados inferiores de sus respectivas oficinas y dictan algunas especiales resoluciones administrativas, vgr.: el Ministro de Instruccion Pública fija la época de los exámenes de las escuelas primarias, concede subvenciones a comunas que las necesitan para el sostenimiento

(1) Constitucion, art. 73, 6.ª

(2) Lei de 21 de junio de 1887, art. 12.

de la enseñanza; algunas leyes les suelen otorg facultad reglamentaria, y, por último, revocan l actos de sus inferiores y son *jueces* de las contie das que se entablan por resoluciones de ajentes s balternos.

Lo que se dice de Francia se aplica a Italia, E paña y Béljica en diversas materias, respecto las cuales los Ministros ejercen atribuciones pr pias. Las órdenes de pago, que la Constitucion Chile exije se hagan, sin excepcion, por medio decreto del Presidente de la República, están esos paises, por lo jeneral, en manos de los Mini tros, como asimismo los nombramientos de emple dos inferiores.

El *Consejo de Ministros* no existe en Chile, como se encuentra establecido en Francia, Itali Béljica y España, donde forma un cuerpo que adop ciertas resoluciones y cuya intervencion es nec saria en casos determinados por la lei. Las lejisl ciones de esos paises dan a los actos del Conse de Ministros fuerza particular; podría decirse q la forma monárquica exije esa constitucion especi del Consejo de Ministros, del *gobierno,* como se suele llamar vulgarmente; pero la Francia rep blicana le ha dado tambien el mismo carácter, q siempre debe tener, cualquiera que sea la forn de gobierno.

Ninguna lei crea entre nosotros el Consejo Ministros, ni impone consulta prévia de todos ell para ningun caso; es indudable que el Presiden de la República adopta sus resoluciones en uni con los Ministros, pues éstos cargan con la re ponsabilidad; pero, legalmente, solo se exije acuerdo del Ministro a quien corresponde refre dar la órden del Presidente.

Es preciso no olvidar que no hacemos alto en el doble papel administrativo y político que ejercen los Ministros, como jefes de las grandes divisiones de la Administracion y como representantes de los partidos que forman la mayoría del Congreso Nacional: analizamos únicamente su situacion considerada bajo el primer aspecto.

El decreto-lei de 1.º de febrero de 1837, ya derogado (1), que reorganizó los Ministerios, disponía lo siguiente acerca del Consejo de Ministros: «Los Ministros del Despacho se reunirán en Consejo siempre que tenga a bien ordenarlo el Presidente de la República, o siempre que lo solicite cualquiera de ellos para discutir algun negocio grave que haya de presentar al despacho: en el segundo caso será presidido el Consejo de Ministros por el individuo del Ministerio que nombre para este fin el Presidente de la República.»

Un decreto anterior, de 4 de julio de 1833, tambien derogado, establecía que las actas del Consejo se insertaran en un libro que llevaba el Ministro del Interior y daba algunas reglas sobre los efectos del acuerdo o desacuerdo en que estuvieran los Ministros para la ejecucion de las medidas que propusieren.

Hoi no existe ninguna disposicion legal sobre el Consejo de Ministros.

En Francia hai dos clases de Consejos de Ministros: 1.ª los presididos por el Jefe del Estado, y llevan el nombre de *Consejos de Ministros*; 2.ª los que preside el *Presidente del Consejo*, que, segun decreto de 9 de marzo de 1876, lo es el Ministro escojido por el Presidente de la República para

(1) Por lei de 21 de junio de 1887, art. 35.

organizar el Ministerio; se distinguen con la de signacion de *Consejos de Gabinete.*

El Consejo de Ministros es presidido en Ital por el Ministro que lleva el título de *Presiden del Consejo* y se someten a su deliberacion lo proyectos de leyes que deban presentarse al pa lamento, los tratados internacionales, los conflicto de atribuciones entre los diversos Ministerios y, e jeneral, todo asunto de importancia. Las resoluci nes que se expiden despues de pasar por el Co sejo llevan como encabezamiento la frase: «*Oido Consejo de Ministros.*»

El Consejo de Ministros ejerce en Béljica los po deres constitucionales desde la muerte del rei has que su sucesor haya prestado juramento. Tie tambien facultad propia de ordenar bajo su res ponsabilidad el cumplimiento de una órden d pago, emanada de algun Ministro y observada po la Corte de Cuentas. El rei tiene obligacion de co sultarlo cuando se trata de espulsar del reino algun extranjero que compromete la tranquilida pública.

El Consejo de Ministros tiene tambien en Españ atribuciones particulares; unas veces lo preside monarca; otras el *Presidente del Consejo*, Minis tro sin cartera.

b) Organizacion ministerial.—«El número de lo Ministros y sus respectivos departamentos será determinados por la lei», dice el artículo 75 de l Constitucion, la cual deja a la lei esa determina cion porque el número de los Ministros y de lo Departamentos depende esencialmente de las nece sidades del servicio; si aquella contuviera la enu meracion de los Departamentos de Estado seri necesario recurrir a una reforma constitucion

cada vez que el desarrollo de los negocios del pais exijiera la creacion, cambio o supresion de alguno.

Al promulgarse nuestra Constitucion, el 25 de mayo de 1833, existían tres Ministros, jefes de cinco Departamentos, a saber: 1.° Interior y Relaciones Exteriores; 2.° Hacienda; 3.° Guerra y Marina. Por decreto-lei de 1.° de febrero de 1837 se dió nueva organizacion a los Ministerios, creándose el de Justicia, Culto e Instruccion Pública, ramos que pertenecían al del Interior; en consecuencia, los Ministros fueron cuatro. En dicho decreto-lei no se indica el número de Departamentos, pero formaron cinco, pues el Ministerio de Guerra y Marina constituía dos. El incremento jeneral de los negocios del pais y el mantenimiento de sus relaciones con las demas potencias recargaron demasiado las tareas del Ministerio del Interior, por lo que la lei de 2 de diciembre de 1871 creó el Ministerio de Relaciones Exteriores, al cual se agregó el ramo de Colonizacion. La lei de 21 de junio de 1887 estableció siete Departamentos de Estado, a cargo de seis Ministros, a saber:

1.° Del Interior.
2.° De Relaciones Exteriores y Culto.
3.° De Justicia e Instruccion Pública.
4.° De Hacienda.
5.° De Guerra.
6.° De Marina.
7.° De Industria y Obras Públicas.

Los Departamentos de Guerra y Marina son desempeñados por un solo Ministro.

Hoi existen ocho Departamentos, pues se ha dividido en dos el de Justicia e Instruccion Pública, sin aumentar el número de Ministros.

De manera que los Departamentos son:

1.° Interior.
2.° Relaciones Exteriores y Culto.
3.° Justicia.
4.° Instruccion Pública.
5.° Hacienda.
6.° Guerra.
7.° Marina.
8.° Industria y Obras Públicas.

distribuidos entre seis Ministros, como sigue:

1.° Del Interior.
2.° De Relaciones Exteriores y Culto.
3.° De Justicia e Instruccion Pública.
4.° De Hacienda.
5.° De Guerra y Marina.
6.° De Industria y Obras Públicas.

Las materias que a cada Departamento corresponden se detallan en la lei de 21 de junio de 1887. Las designaciones que se dan a cada uno indican, por otra parte con cierta precision, esas materias.

Algunos Departamentos ministeriales existen en todos los paises, como ser los del Interior, Relaciones Exteriores, Guerra, Instruccion, Justicia, Hacienda; pero no son comunes los de Obras Públicas, Agricultura, Comercio, Colonias. Esto depende de las necesidades especiales de cada Estado: Suiza no necesita Ministerio de Marina; el Ministerio de Aguas (Waterstaad) existe en Holanda, donde es de los mas importantes por la configuracion del pais: el bajo nivel del suelo exije atencion constante para evitar las inundaciones del mar.

Los Departamentos de Estado son doce en Francia: 1.° Justicia y Culto; 2.° Negocios Extranjeros; 3.° Interior; 4.° Hacienda; 5.° Guerra; 6.° Marina; 7.° Instruccion Pública y Bellas Artes; 8.° Trabajos

Públicos; 9.° Agricultura; 10.° Comercio; 11.° Correos y Telégrafos; 12.° Colonias.

En Italia son once, pero funciona independiente la *Presidencia del Consejo de Ministros,* que la ejerce alguno de ellos mismos, o bien un Ministro *sin cartera:* 1.° Interior; 2.° Negocios Extranjeros; 3.° Hacienda; 4.° Tesoro; 5.° Guerra; 6.° Marina; 7.° Gracia, Justicia y Culto; 8.° Instruccion Pública; 9.° Trabajos Públicos; 10.° Agricultura, Industria y Comercio; 11.° Correos y Telégrafos.

La Presidencia del Consejo de Ministros es servida en España por un Ministro sin cartera.

La division de los Departamentos de Estado no existía en Suiza hasta el 1.° de enero de 1888; el Consejo Federal, compuesto de siete miembros, distribuía por sí mismo, entre ellos, las materias de que cada cual debía ocuparse. Desde la fecha indicada, los Consejeros han adquirido alguna autoridad especial en sus respectivas secciones y aunque todos los actos del ejecutivo aparecen como resoluciones del Consejo Federal, se han formado siete Departamentos, cuyos jefes, como miembros del Consejo Federal, son elejidos por tres años y no les afectan los votos de la Asamblea Federal.

Todos nuestros Departamentos de Estado tienen homojénea organizacion. El manejo de la oficina y la responsabilidad del servicio interno corresponden al *Sub-secretario.* Este funcionario existe en todos los paises constitucionales; pero tiene diverso carácter; en Francia, en España e Italia es un puesto político, de manera que el individuo que lo sirve permanece en el cargo miéntras desempeña el Ministerio la persona que lo nombra. En Italia se va aun mas léjos pues sostiene la discusion de los actos de su Ministerio en la Cámara

de que es miembro, desempeñando igual pape como *comisario réjio*, nombrado especialmente, e aquella de que no forma parte. (1)

Este sistema es perjudicial para la unidad adm nistrativa. Los cambios de gabinete, ocasionad por la política interna del pais, a veces con tan frecuencia, pueden perjudicar los negocios públ cos si en las oficinas a las cuales corresponde direccion superior de ellos, no existe un emplea que esté al corriente de todos los trabajos del re pectivo Departamento. Y esto se ha palpado Italia donde se ha indicado para cada Minister la necesidad de dos Sub-secretarios uno político otro administrativo. (2) En Inglaterra se ha sa vado la dificultad con altos empleados de carác puramente administrativo. (3)

Los Ministerios se dividen en secciones que se ha formado simplemente para facilitar el *despacho* los negocios que se asignan a cada una; pero s que sus jefes tengan injerencia directiva en el se vicio correspondiente, la cual se atribuye a dire tores de oficinas, establecidas como dependencia con cierto carácter de autonomía y no como parte int grante del respectivo Departamento. Así del Minist rio del Interior dependen la *Oficina de Estadístic* la *Direccion de Correos*, la de *Telégrafos;* del Justicia e Instruccion Pública la *Inspeccion Jener de Instruccion Primaria* y los *Inspectores del R jistro Civil;* del de Hacienda la *Direccion del T soro*, la de *Contabilidad*, y la *Superintendencia*

(1) Lei italiana de 12 de febrero de 1888.

(2) M. MINGHETTI, *Y partiti politici e la ingerenza loro nella Giustizia nell'Amministrazione.*

(3) LECLERC, "*Les professions et la societé en Angleterre.*"

Aduanas; del de Guerra el *Estado Mayor Jeneral*, con doble carácter técnico y administrativo, la *Direccion de Sanidad Militar*, la de *Parque y Maestranza;* del de Marina la *Direccion Jeneral de la Armada*, tambien con variadas atribuciones y del de Industria y Obras Públicas la *Direccion de Obras Públicas*.

Consideradas con un poco de detencion estas oficinas, *Direcciones* o *Superintendencias*, como se les llama por las distintas leyes que las han establecido, podrá observarse que están organizadas de diversas maneras, es variable su planta de empleados, son distintos los sueldos asignados a empleos de igual categoría y, salvo las atribuciones de inspeccion y vijilancia, las cuales deben conservar en todo caso, no les corresponde ninguna facultad directiva, pues tocan al Presidente de la República, autoridad a la cual ocurren a cada momento para pedirle ejercite las atribuciones que le encomienda la Carta Fundamental.

Las oficinas aludidas son secciones de los Ministerios, separadas de ellos porque se han establecido con incorreccion, tratándose quizá de quitar, aparentemente, al Ejecutivo el poder de que no es posible despojarlo, dentro de la propia Administracion Central. Así la Direccion de Correos, la de Telégrafos, la Superintendencia de Aduanas, la Inspeccion de Instruccion Primaria y demas, no pueden ejercitar ninguna funcion directiva sin la autoridad del Jefe del Estado, a quien se encomienda constitucionalmente la direccion de la Administracion Central, dividida en Departamentos Ministeriales para que se atiendan mejor sus servicios.

Eso sí que contribuyen poderosamente a mantener y desarrollar el réjimen del *papeleo*.

Sin quitar las atribuciones de vijilancia e inspe cion que las leyes vijentes otorgan a los jefes *Direcciones,* éstas podrán formar parte integrar de los Departamentos de Estado y atender, c unidad y armonía, menor número de empleadc conveniencia para la tramitacion administrativa estabilidad, los servicios que están hoi a cargo oficinas dispersas, sin base orgánica, variables cada momento, consumidoras de gran parte de l rentas fiscales y susceptibles, por su instabilida de aumentar constantemente ese consumo.

En Europa y en otros paises de América no s conocidas estas oficinas aisladas de los Depart mentos ministeriales. Todas forman secciones de l respectivos Ministerios.

Véase, por ejemplo, como está formado el Mini terio de Instruccion Pública de Italia:

Ministro.—(Gabinete: 2 empleados).

Sub-secretario.—(6 empleados).

Secciones.—I. Direccion de Antigüedades y Bell Artes.

II. Direccion de Instruccion Superior y de Bibli tecas.

III. Direccion de Instruccion Secundaria Clásic

IV. Direccion de Instruccion Técnica industrial profesional.

V. Direccion de Instruccion Primaria.

VI. Contaduría.

Dentro de estas secciones se elabora todo lo q tiene relacion con el servicio que cada una es llamada a dirijir, sin que se vean obligadas a c municarse con otra oficina ministerial. En Chile l Ministerios se han convertido en oficinas de tram tacion.

Se ha dicho que con esta organizacion se qui

la autonomía de que deben gozar las Direcciones para evitar la excesiva injerencia del Jefe del Estado. Lo de autonomía en las oficinas es una ilusion puesto que, como lo hemos repetido, no son ni mas ni ménos que secciones de los Ministerios, sin el acuerdo de los cuales no les es posible ejercer ninguna facultad directiva, porque corresponden todas al Presidente de la República.

Las ventajas de la organizacion de los Ministerios europeos saltan a la vista. Concentrados los servicios se facilita el rápido despacho de los asuntos concernientes a cada uno, como asimismo la elaboracion de proyectos y la adopcion de medidas que el Ministro, de acuerdo con los Directores, quiera llevar a cabo. Los Directores conservan sus facultades: así, si tienen la de proponer empleados, lo hacen; aceptada por el Ministro la propuesta, el Director extiende el nombramiento en su misma oficina, sin recurrir a una tramitacion escrita qué no tiene otro objeto que retardar la solucion. Mayor es aun la facilidad que encuentran los asuntos de que no es necesario imponer al Ministro, los cuales son despachados por la Direccion correspondiente, como ella lo desea.

c) Forma de los actos de la Administracion Central.—El Presidente de la República manifiesta sus actos, conforne al número 2.º del artículo 73 de la Constitucion por medio de decretos, reglamentos e instrucciones.

En jeneral, las resoluciones del jefe del Estado se llaman decretos. Esta denominacion se aplicaba en el derecho romano a las resoluciones de carácter judicial que el majistrado dictaba previo el acuerdo de algun Consejo. Hasta 1789 se comprendían en ella los actos de los Concilios, de la Santa Sede

y de la administracion de justicia; en esa fecha incorporó la palabra *decreto* en el lenguaje polí co y administrativo, designándose con ella la m nifestacion escrita de los actos de la Asamblea N cional Francesa. Desde entonces se aplica c preferencia a las resoluciones administrativas.

Los decretos se califican en *gubernamentales administrativos*, segun que al dictarlos, el Presid te de la República ejercite una u otra clase atribuciones. Todos deben ser firmados por el Pre dente y el Ministro del Departamento respectivo.

Los decretos administrativos son de dos clas

1.ª *Jenerales o reglamentarios.*

2.ª *Especiales o individuales.*

El reglamento constituye la resolucion de mas portancia emanada del Poder Ejecutivo. Es un c junto de disposiciones obligatorias que se dicta p el cumplimiento de una lei. La lei debe ser bre comprender solo disposiciones fundamentales, p no es posible consulte todas las circunstancia todos los casos. El reglamento entra en detall explica las consecuencias de los principios conte dos en la lei, determina la manera de cumplir és segun las diversas circunstancias que puedan p sentarse. El Presidente de la República está li tado, al dictar un reglamento, por la lei misma que se refiere, a cuyas disposiciones ha de con marse estrictamente.

Toda lei es constitucional de derecho; una dictada en la forma determinada por la Consti cion debe ser obedecida, aunque en el hecho inconstitucional; no hai ninguna autoridad c pueda declarar la inconstitucionalidad de la le

(1) Constitucion, art 77.

dejar de aplicarla por este motivo. El reglamento, a pesar de ser emanacion de la lei misma, es inconstitucional cuando invade el campo de la lei, vgr.: un reglamento que crea empleos no autorizados por la lei respectiva, y es ilegal si no se ajusta estrictamente a la misma lei.

En la forma material del reglamento debe observarse un principio que entre nosotros se olvida con frecuencia. El reglamento no ha de repetir ninguna de las disposiciones de la lei, no tan solo porque no es necesario ni dá mas fuerza a ésta, sino porque puede inducir a error en el oríjen de las prescripciones administrativas. No es indiferente y, por el contrario, es mui importante conocer el oríjen de las disposiciones vijentes en el Estado; repetidas por un reglamento las que contiene una lei es fácil que se introduzca confusion entre los actos que emanan del Poder Ejecutivo y del Lejislativo. El Ejecutivo puede llegar a ser víctima de ese error y derogar por medio de decretos, disposiciones legales reproducidas en un reglamento, que modifica por resolucion propia.

Muchos de los reglamentos son dictados por el Presidente de la República sin sujecion a trámite alguno; ciertas leyes suelen imponer la consulta o el acuerdo de determinadas corporaciones, v. gr.: del Consejo de Instruccion Pública; del Consejo de Estado, etc.

Las lejislaciones extranjeras dan mucha importancia a la potestad reglamentaria del Ejecutivo y someten su ejercicio a trabas que garantizan la inviolabilidad de las leyes y los derechos de los ciudadanos, ya que estas resoluciones del Ejecutivo tienen un carácter obligatorio tan jeneral como la lei misma. En Francia y en Italia, es jeneral el so-

metimiento al Consejo de Estado de los reglamentos de administracion pública.

Los decretos *especiales o individuales* se refieren a un objeto determinado o a una persona. Inútil es decir que deben ajustarse en todo a la Constitucion y a las leyes. Algunos de estos decretos se dictan tambien con intervencion del Consejo de Estado, u otra corporacion, segun exija ese trámite la materia a que el decreto se refiera.

Los decretos que emanan del Presidente de la República, de cualquiera naturaleza que sean, son derogados o modificados por otro decreto expedido en la misma forma. Un reglamento que el Presidente dicta de acuerdo con el Consejo de Estado porque así lo dispone la lei del caso, se modifica por otro decreto que se expide con el acuerdo de ese cuerpo.

Esta forma de derogacion o modificacion, verificada por el Presidente de la República, de *motu propio* o a peticion de parte interesada, constituye uno de los recursos que existen contra los decretos administrativos. Si se observa que se ha cometido un error en cualquier decreto, el Presidente lo salva por medio de otro. De igual manera modifica su resolucion cuando la parte interesada en que así se haga lo solicita y el Presidente lo cree justo.

Este procedimiento establece capital diferencia entre los decretos administrativos y las sentencias que pronuncian los tribunales de justicia. Hai opiniones que equiparan a las sentencias, los decretos expedidos en materias en las cuales el Presidente de la República ejerce ciertas funciones asimilables a las judiciales: v. gr.: jubilaciones, montepíos, etc. A nuestro entender, los decretos de esta clase siguen la regla jeneral, distinguiéndose siempre

las sentencias pasadas en autoridad de cosa juzgada.

Los decretos del Presidente de la República segun su naturaleza, se atacan tambien por la via contenciosa ante los tribunales de justicia. En Chile no existen tribunales especiales para lo contencioso administrativo, jurisdiccion especial que en Francia, Italia y España pertenece al Consejo de Estado y que tiene gran desarrollo, en perjuicio de los intereses de los ciudadanos. El Estado, entre nosotros queda colocado en la misma condicion que cualquier ciudadano, con lo cual se consultan garantías para todos. No son materia de contencion ante la justicia ordinaria los decretos que el Jefe del Estado dicta en uso de facultades privativas, como ser, los nombramientos, separaciones, licencias, jubilaciones, etc., porque si pudieran ser llevados al Poder Judicial, éste se sustituiría al Presidente de la República, en el ejercicio de aquellas particulares facultades.

Los decretos son firmados por el Ministro a cuyo departamento corresponde la materia a que se refieran.

Los Ministros, obrando en nombre del Jefe del Estado o del Gobierno, dirijen comunicaciones diversas, en las cuales se trasmiten órdenes o se formulan observaciones para el manejo de los servicios públicos. Estos actos ministeriales se encierran en dos denominaciones: *oficios* y *circulares*.

Los *oficios* tienen por objeto comunicar resoluciones administrativas, impartir órdenes a empleados de la dependencia del Ministerio y trascribir instrucciones a autoridades inferiores.

Las *circulares* contienen jeneralmente instrucciones para que los funcionarios subalternos ajusten

a ellas sus procedimientos; llevan la opinion del Gobierno en la interpretacion de las leyes. No deben prodigarse mucho a fin de que no lleguen a contener tan solo la opinion personal de un Ministro, así se corre el peligro de que las doctrinas que su autor trate de implantar se observen miéntras permanezca en el Ministerio y en seguida caigan en desuso por su propia falta de base sólida, todo lo cual redunda en desprestijio de esta clase de actos de la Administracion, llamados a formar, cuando se inspiran en el verdadero interes público, cierta jurisprudencia administrativa.

La forma externa de estos actos administrativos debe ajustarse a las reglas de la mejor educacion. El espíritu dominante en el Gobierno se trasluce perfectamente en el estilo de sus comunicaciones. Son tambien el retrato de la personalidad que los firma, cuando quiere ella modificar los hábitos tranquilos y correctos de funcionarios que siempre han cumplido con su deber, por otros que lleven envueltos con mas claridad la manifestacion del poder encarnado en el firmante. He sido testigo personal de esta variedad de formas que revela variedad de caractéres. En los departamentos ministeriales cuando se pide u ordena algo a un funcionario subalterno se usa la forma cortes *sírvase Vd. hacer tal cosa* o la imperativa *usted hará tal cosa*, segun quien lo manda. «El estilo y el tono se modifica con los tiempos y los hombres. El laconismo y la rudeza acusan gobiernos y ministros a cuyos ojos la dureza es un signo de fuerza. La política de la buena educacion se encuentra en aquellos que estiman que la autoridad nada pierde con observar las reglas de la urbanidad, y que un carácter enérjico no necesita para nada ser altanero ni imperioso.

La tramitacion administrativa es una materia que, entre nosotros, adolece de graves defectos y que no está sujeta a una reglamentacion séria.

La solucion rápida, segura y oportuna depende del procedimiento, el cual debe someterse a reglas invariables para que no sea arbitrario y ofrezca garantías a los intereses del Estado y de los ciudadanos.

Los Ministerios son el centro de toda la tramitacion administrativa y no la tienen reglamentada, sino en ciertas materias con procedimientos variables, y ceñidos a la rutina. Expedido un decreto de pago, despues de variados y engorrosos trámites, pasa por una série tal de oficinas y de funcionarios que el acreedor necesita armarse de santa paciencia para no desesperarse. A esto hai que agregar la buena suma de empleados rutinarios, quienes no abandonan jamas el formulismo exajerado y ven en cada innovacion, que modifique el órden de cosas existente, un ataque a la libertad de que gozan para no aprender mas de lo que saben.

En el procedimiento que hoi se practica, molesto y lento, en parte por la existencia de oficinas que deben formar secciones de los departamentos ministeriales y no ser autónomas, no se consultan todas las garantías. Bastará manifestar que no se ha adoptado ningun sistema de notificaciones a los interesados; de manera que si éstos no van personalmente, o por apoderado, a las respectivas oficinas, no sabrán nada de los negocios que tengan pendientes, sino cuando se expida la resolucion. No es posible buscar una forma como la que existe en la administracion de justicia; pero a lo ménos se hace necesario proporcionar mayores garantías a los ciudadanos.

III. ADMINISTRACION CONSULTIVA

El segundo grupo en que se ha dividido la série de ajentes de la Administracion Central, es formado por los cuerpos deliberantes que hemos denominado en conjunto *Administracion Consultiva.*

Los actos administrativos son variables por su naturaleza y aunque estén rejidos por las leyes, exijen a veces, porque las prescripciones legales no son claras o han de aplicarse con cierta latitud; porque sobrevienen de improviso circunstancias no consultadas en el derecho positivo y principalmente porque son complejos y muchos requieren una especial preparacion técnica, el concurso de personas de conocimientos que auxilien con ellos al ajente administrativo.

El consejo aislado no es tampoco suficiente, ni ofrece las completas garantías que han de concurrir en toda medida administrativa. Por otra parte, la deliberacion es antecedente sólido para estimar que se busca el éxito y la verdad; de donde es necesario afirmar que el consejo administrativo debe residir en autoridad colejiada.

Esta forma de organizacion no reune las condiciones que exije la actividad pronta y enérjica, y en consecuencia, no corresponde a la autoridad activa de la Administracion, que solo puede ser atendida por el ajente único.

Los actos que ejecuta el funcionario en el cumplimiento de leyes positivas, a las cuales ha de ceñirse, no deben ser el resultado de transacciones ni de acomodos de ninguna especie, sino que han de inspirarse en el espíritu de la lei. Las transacciones son frecuentes en los cuerpos colejiados, pues

como resultado de la deliberacion entre varios individuos se adoptan términos medios que podrán ser mui convenientes en otra esfera de accion pública; pero nó en la ejecucion correcta de las leyes.

La responsabilidad es condicion y carácter de la Administracion Pública y no se aviene con la forma colejiada. Por lo ménos, si se llegara a establecer, seria aparentemente y debilitada por la division entre varios ajentes: en tales condiciones se marcha fácilmente al absolutismo (1). La idea de responsabilidad envuelve la de un individuo responsable, siempre que aquella se haga efectiva por la ejecucion de un acto. Desaparece la persona responsable cuando en vez de *tal o cual determinado ajente* se presenta, como actor, un cuerpo de individuos, bajo la denominacion de *Consejo de tal o cual cosa*.

La Administracion colejiada es inadmisible como ejecutiva y, por el contrario, es propiamente consultiva. La historia nos suministrará buenos ejemplos de la doctrina que sostenemos.

La Constitucion primitiva del pueblo romano tomó la forma unipersonal en la autoridad pública; la autoridad ejecutiva colejiada vino despues y fueron tan sérias las dificultades ocasionadas por este sistema, contrario al espíritu dominante en los oríjenes del derecho, en que la mayor parte de los actos oficiales eran ejecutados por un solo ajente, que hubo de recurrirse a arbitrios que salvaran la situacion.

«El derecho romano, dice Mommsen, (2) sobretodo en su forma antigua, entrega, tanto para los negocios públicos como para los privados, el poder de

(1) VIVIEN, *Estudios Administrativos*.

(2) MOMMSEN, *Le Droit Public Romain*, t. I.

decidir a uno solo. Las resoluciones adoptadas por colegas, por mayoría, son mas raras miéntras mas se avanza en el pasado, y eran desconocidas en el principio. Pero así como el derecho romano hace prevalecer la resolucion de uno solo, aplica, al mismo tiempo, el único correctivo posible: la obligacion impuesta a quien corresponde la resolucion, de no tomarla sino despues de haber oído a consejeros competentes e imparciales.»

En el derecho moderno se ha organizado, por corto tiempo, la autoridad administrativa bajo la forma colejiada por la Asamblea Constituyente de Francia, comprobándose la impropiedad del sistema para la accion y, principalmente, para mantener el principio de la responsabilidad (1).

Stuart Mill expone con toda propiedad los defectos de tal organizacion. «Ninguna reunion de hombres, dice, a ménos que tenga una organizacion y una jerarquía, es propia para la accion, en el verdadero sentido de la palabra. Aun el Consejo escojido, compuesto de un pequeño número de miembros familiarizados con la materia de que deben tratar, es siempre inferior a cualquiera de ellos mismos; y este Consejo ganaría mucho con que este individuo fuera su jefe y los otros subordinados. Lo que una asamblea puede hacer mejor que un individuo, es deliberar (2).»

La Administracion activa corresponde al ajente único; al Consejo, como guía y como seguridad y garantía corresponde la forma colejiada. *Amminis-*

(1) AUCOC, *Conférences sur l'Administration et le Droit Administratif.*— BLUNTSCHLI, *Derecho Público Universal*, t. I.—H. TAINE, *Les Origines de la France Contemporaine.*

(2) STUART MILL, *Le gouvernement répresentatif*, traduccion de Dupont White, páj. 118.

trare e fatto di un solo; far legge e giudicare son fatti di molti, dicen los italianos. *Agir est le fait d'un seul, déliberer est le fait de plusieurs,* es un aforismo en Francia (1).

La accion no corresponde a una institucion colejiada y ménos la accion administrativa que es de todo instante, no interrumpida en ningun momento. La deliberacion, la preparacion, si se quiere, del acto, es susceptible de tal forma de organizacion. En consecuencia, la ejecucion de los actos administrativos se encarga al ajente único.

Esto no quiere decir que la Administracion Pública no admita la forma colejiada; por el contrario le es indispensable en la Administracion Consultiva y dados los fundamentos anteriormente expuestos, nos toca fijar las condiciones de esta parte de la organizacion administrativa.

El Consejo, como se llama comunmente la corporacion auxiliar de los ajentes administrativos, no ha de tener ninguna facultad ejecutiva que limite la enérjica y pronta manifestacion de la actividad y que reduzca o divida la responsabilidad resultante de los actos correspondientes.

Ha de organizarse sobre bases que lleven ilustracion en la preparacion de los actos administrativos y garantía para el cumplimiento de las leyes y para los funcionarios que, bajo la dependencia del ajente unipersonal, pudieran verse expuestos a las consecuencias de una voluntad intemperante.

El funcionario público no encontrará en el Consejo paliativo alguno para su responsabilidad, ni podrá imputarle ni siquiera una parte de la que le

(1) 2,000 años ántes de Jesucristo se distinguia en la organizacion política la deliberacion de la accion. *Chou-King.*, libro sagrado de la China, Parte I. cap. V, sloca 2.

corresponda; pero buscará en él al auxiliar indispensable en la satisfaccion de los intereses sociales y en el cumplimiento de su deber.

Se deduce de lo expuesto que las corporaciones administrativas son puramente consultivas, es decir, que sus resoluciones, o consejos, mejor denominados, no obligan al ejecutante, responsable del acto, ni tampoco deben atribuírseles facultades activas que conduzcan a la irresponsabilidad propia del desórden.

La calificacion de consultivas merece una explicacion, dado el carácter que le hemos atribuido. La facultad interna correspondiente al funcionario ejecutivo de desentenderse de la opinion o consejo de la corporacion consultiva, está sometida ante todo a la regla absoluta de la moralidad. No es posible suponer que se haga omision completa de un acuerdo tomado, despues de madura deliberacion, por un cuerpo consultivo, particularmente si esa corporacion está formada por individuos a quienes la opinion jeneral señala como escojidos para el desempeño de las funciones que se les encomienda.

La Administracion consultiva llena otro fin que el de ilustrar a la autoridad. Sirve, tambien eficazmente, como garantía, al personal administrativo en el desempeño de sus funciones y en la estabilidad de sus cargos. Los ajentes del Estado están expuestos a las continjencias de la voluntad mas o ménos enérjica o mas o ménos arbitraria de los superiores jerárquicos. Como se ha de ver en un capítulo posterior, la estabilidad es condicion indispensable de la carrera administrativa y del buen servicio público. El Consejo es guardian severo de esa condicion, porque, conocedor del servicio a que atiende, conoce tambien a los ajentes que lo des-

empeñan y se encuentra en situacion, aunque para ello necesite recojer especiales informaciones en momentos determinados, de distinguir entre lo bueno y lo malo en órden a los empleados del ramo. Sus informes tienen mayor imparcialidad que los que pueda proporcionar el jefe individual, bien o mal inspirado; pero que en todo caso no se encuentra sometido ni a la deliberacion ni a la contradiccion.

La organizacion administrativa de Chile cuenta con varios cuerpos consultivos. Uno, el Consejo de Estado, tiene carácter jeneral y, considerado bajo el aspecto puramente administrativo, abarca todos los servicios públicos. Otros son ilustrativos en materia determinada y tienen el carácter de técnicos. Algunos cuentan con atribuciones que invaden el cuerpo ejecutivo, no conformándose, consiguientemente, a las doctrinas ya expuestas; y por fin otros no se clasifican dentro de la Administracion netamente consultiva porque participan de caractéres especiales que los alejan de las funciones propiamente imputadas al Estado; en esta situacion se encuentra, vgr.: el Consejo de Ferrocarriles.

El Consejo de Estado es, segun la forma que le dá la Constitucion una institucion ecléctica, porque concurren en ella elementos diversos.

La idea del Consejo de Estado se imputa a menudo a Napoleon, a quien se atribuye su creacion como medio de encubrir su espíritu dominante y absolutista con garantías y trámites ilusorios. Efectivamente, en la historia de Francia se encuentran los oríjenes de esta institucion, mui anterior a Napoleon, y de allí ha sido llevada a otros paises, llegando hasta nosotros con variantes muy considerables.

El Consejo de Estado nació en Francia en 1518 bajo el reinado de Felipe V, el *Largo*, con distinta denominacion; pero como cuerpo deliberante consultivo de la autoridad real.

Llamóse *Consejo del Rei* en la antigua monarquía y tomó forma diversa y el nombre que hoi lleva en la Constitucion del año VIII.

La organizacion y atribuciones del Consejo de Estado en Francia, Italia y España, donde existe, son mui diversas a las que tiene entre nosotros, como institucion administrativa y política.

El Consejo de Estado se compone en Francia de treinta y dos consejeros en servicio ordinario, de diez y ocho en servicio extraordinario, de un secretario jeneral y de cuarenta y seis empleados inferiores. Es presidido por el Ministro de Justicia y en su ausencia por un vice-presidente, nombrado, de entre los Consejeros en servicio ordinario, por el Presidente de la República. Los Consejeros en servicio ordinario son nombrados por el Jefe del Estado, *en Consejo de Ministros*, y no pueden ser separados sino en la misma forma; el cargo de Consejero es incompatible con los de senador y diputado. Los Consejeros en servicio extraordinario son altos funcionarios de la Administracion, llamados al Consejo para que lleven el concurso de los conocimientos adquiridos en el servicio de los negocios públicos; su nombramiento se hace por el Presidente de la República. El Consejo es remunerado: el vice-presidente tiene 25.000 francos, 18.000 los presidentes de seccion y 16.000 los demas. Se divide en cinco secciones de las cuales una es para lo contencioso, otra de lejislacion, etc., y funciona, segun la materia de que se trata, en secciones o en asamblea jeneral. Las atribuciones administra-

tivas del Consejo son numerosísimas. Interviene: 1.° en los proyectos de iniciativa parlamentaria que la Cámara de Diputados o el Senado le envien; 2.° en los preparados por el Ejecutivo y que un decreto especial ordene someter a su conocimiento; 3.° en todas las consultas que se le hagan por el Ejecutivo. El dictámen del Consejo de Estado es solamente consultivo en materia administrativa y lejislativa.

Pero las atribuciones mas importantes que le corresponden son las que ejerce como tribunal de lo contencioso-administrativo, jurisdiccion que tiene en ese pais y en otros de Europa lata extension, pues abraza, en jeneral, el conocimiento de todos los recursos a que dan lugar las resoluciones de los ajentes administrativos.

Es el Consejo de Estado un cuerpo administrativo en el cual se reunen hombres que pueden influir en la marcha de la Administracion Pública, por sus conocimientos de la Ciencia y del Derecho Administrativos. Por su constitucion se encuentra algo alejado de la política.

Las contiendas de competencia entre autoridades administrativas o entre éstas y los Tribunales de Justicia, son resueltas entre nosotros por el Consejo de Estado; en Francia existe un Tribunal especial que resuelve todos los conflictos de atribuciones y se denomina *Tribunal de Conflictos*.

Este Tribunal es compuesto: 1.° del Ministro de Justicia, presidente; 2.° de tres Consejeros de Estado en servicio ordinario elejidos por los de la misma clase; 3.° de tres miembros de la Corte de Casacion, nombrados por sus colegas; 4.° de otros dos miembros propietarios y dos suplentes elejidos por todos los anteriores. Los miembros del Tribu-

nal de Conflictos son designados cada tres años, pudiendo ser reelejidos.

En Italia, el Consejo de Estado se compone de un presidente, cuatro presidentes de secciones, treinta y dos consejeros, un secretario jeneral y nueve empleados inferiores. Los presidentes y consejeros son nombrados por decreto real a propuesta del Ministro del Interior y previo acuerdo del Consejo de Ministros. Se divide en cuatro secciones: del interior; de gracia, justicia y cultos; de hacienda y de justicia administrativa. El Consejo funciona en secciones y en asamblea jeneral; los Ministros pueden hacerse oir en todas las sesiones. Los Consejeros y empleados tienen los siguientes sueldos: presidente 15.000 francos; presidentes de secciones 12,000; consejeros 9,000; secretario jeneral 8,000; relatores de 1.ª clase 7,000; de 2.ª clase 6,000; secretario de seccion 5,000. Las atribuciones del Consejo son mas o ménos las mismas que tiene en Francia, interviniendo siempre en la formacion de reglamentos de pública administracion. La cuarta seccion, de justicia administrativa, es la mas importante.

Mas o ménos la misma organizacion tiene el Consejo de Estado en España; los Consejeros perciben 15,000 pesetas anuales de remuneracion y 30,000 el presidente. Se divide en siete secciones: de estado y gracia y justicia; de guerra y marina; de hacienda; de gobernacion; de fomento; de ultramar y de lo contencioso-administrativo. El Consejo de Estado debe ser *oido* especialmente sobre créditos extraordinarios (suplementos) o trasferencias de créditos del Presupuesto, cuando no se hallan reunidas las Cortes. El Ejecutivo tiene en España la facultad de concederse suplementos y trasferir gastos,

cuando no funcionan las Cortes, *oyendo* al Consejo de Estado (1).

El Consejo de Estado que existe en los paises que se han enumerado, tiene por principal atribucion la de conocer en todo lo contencioso-administrativo, jurisdiccion que entre nosotros corresponde a la justicia ordinaria, como garantía para los ciudadanos y resultado de la igualdad ante la lei. En esos Estados es, en consecuencia, una institucion administrativa y judicial, existiendo en esta base una capital diferencia con nuestro Consejo de Estado, que tiene un carácter político mui especial.

Administrativamente, este cuerpo es meramente consultivo y en realidad no se someten a su conocimiento sino los asuntos para los cuales fijan la Constitucion o las leyes este trámite. La Constitucion en su artículo 96, número 5.º, establece que el Presidente de la República propondrá a la deliberacion del Consejo de Estado todos los negocios en que juzgue conveniente oir su dictámen; pero, en la práctica no se busca este trámite y el Jefe del Estado solo lo llena en los casos en que está obligado a ello.

Por lo demas, el dictámen del Consejo es puramente consultivo, salvo en los especiales casos en que la Constitucion requiere que el Presidente de la República proceda con su acuerdo (2).

Todavía es necesario recordar que el Consejo de Estado tiene funciones lejislativas, porque interviene en la presentacion de los proyectos de lei al Congreso y en su promulgacion, y ejerce funciones

(1) En la República Arjentina, el Ejecutivo hace tambien ciertos gastos fuera de Presupuesto, con *acuerdo* de Ministros. ALBERTO B. MARTINEZ, *El Presupuesto Nacional*, Buenos Aires, 1890.

(2) Constitucion, art. 97.

judiciales. La organizacion de su personal es política y administrativa porque intervienen las dos Cámaras separadamente y el Presidente de la República, quien ha de elejir a los miembros que nombra de entre ciertas categorías de funcionarios o de ex-funcionarios. Todo esto hace de la corporacion algo enteramente propio.

El Consejo de Estado tiene en sus atribuciones caractéres de jeneralidad que lo distinguen mui especialmente de otros cuerpos consultivos, que caben y que jiran dentro de la Administracion, propiamente dicha.

Ocupa preferente lugar, porque tiene su oríjen en la Constitucion misma y porque ejerce funciones de cierta latitud y de mucha importancia, el Consejo de Instruccion Pública.

El artículo 145 de la Constitucion dice: «Habrá una superintendencia de educacion pública, a cuyo cargo estará la inspeccion de la enseñanza nacional, y su direccion bajo la autoridad del Gobierno.» Esta superintendencia es el Consejo de Instruccion Pública, segun lo dispone el artículo 6.° de la lei de 9 de enero de 1879, orgánica de la instruccion secundaria y superior.

La organizacion de este cuerpo está ajustada en parte a los principios porque tiene amplitud de facultades en lo que se refiere a la parte técnica del servicio que corre a su cargo, como ser formacion de planes de estudios, reglamentos, etc., y sirve de garantía para los funcionarios del ramo porque interviene en la separacion de ellos, sin que tenga, en realidad, facultades activas o ejecutivas que den márjen a hacer efectiva la responsabilidad. Sin embargo, la lei lo ha independizado bastante de la autoridad del gobierno, a la cual lo somete la Cons-

titucion y por otra parte no le ha dado injerencia en todo el servicio de la instruccion.

Tanto de este Consejo, del cual observaremos otros defectos de organizacion, como de los demás que intervienen en los diversos servicios administrativos, nos ocuparemos al tratar la parte correspondiente en las *Materias Administrativas.*

Se ha desarrollado en los últimos años el espíritu en favor de los Consejos. Viene esta corriente de ciertas opiniones que quieren hacer no ya tan solo gobierno popular, es decir, gobierno del pueblo por sí mismo, sino tambien administracion popular. Todos desean gobernar, lo cual constituye una justa aspiracion y en realidad todos gobiernan por medio de la opinion pública. Pero no todos pueden administrar, es decir, ejecutar los actos que requiere la atencion de las necesidades públicas y es preciso dejar libertad a los ajentes de la Administracion, como tambien hacer efectiva la responsabilidad de los mismos por la mas leve omision o falta en el cumplimiento de sus deberes.

Es peligroso el camino de los Consejos Administrativos. Son garantía de buen servicio en la apariencia, porque encubren con la irresponsabilidad los actos que perjudican al bien público y debilitan la accion del ajente a quien prestan su concurso. Su establecimiento y organizacion odebecen a reglas de prudencia que dan amplitud al principio absoluto y franco de la actividad pronta y enérjica y de la responsabilidad personal y directa de los funcionarios del Estado.

IV. FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Idea jeneral

La actividad social demanda de ajentes que la dirijan y muevan. El conjunto de aquellos y su esfera de accion se designan con la denominacion de *servicio público*. En sentido tan ámplio el servicio público comprende: 1.° la organizacion del cuerpo de ajentes del Estado, a quienes se confía la satisfaccion de las necesidades sociales y 2.° las diversas ramas que estas necesidades abarcan y que se agrupan en *Materias Administrativas;* bajo este segundo concepto se cuentan la Hacienda Pública, la Policía, la Instruccion Pública, etc.

La denominacion jeneral de *funciones públicas* se aplica tambien en el sentido que se dá a la de *servicio público*, y así se dice que la seguridad es *funcion* que corresponde al Estado. Sin embargo, puede restrinjirse a la idea personal y aplicarse al cuerpo de *funcionarios,* revelándose la idea de ejercicio de actividad. Los ajentes públicos se establecen para llenar *funciones públicas,* es decir, ejercen funciones.

El carácter de la funcion pública es mui elevado y no admite comparacion con la funcion privada. Aquélla corresponde en toda su extension al derecho público y ésta al privado. La primera, por limitada que sea, lleva envuelta la satisfaccion de una necesidad social y de un interes comun; la privada tiene siempre un límite de interes personal que jamas podrá ponerse en parangon con el interes público, al cual está siempre sometida.

A este respecto dice Bluntschli: «Las relaciones

entre el Estado y sus servidores son esencialmente de derecho público, y no tenian razon los antiguos cuando intentaban fundarlas en un contrato de derecho privado. El servicio del Estado no es un mandato, ni ménos un alquiler de trabajo; las reglas de estos contratos no explicarían el nombramiento, las atribuciones, ni la destitucion del que presta el servicio »

Mas adelante agrega el mismo autor: «El sueldo correspondiente a la funcion tiene esencialmente por objeto asegurar la existencia natural del funcionario y de su familia, y pertenece al derecho privado. La accion de que es objeto es puramente pecuniaria y podría mui bien ser llevada ante un juez civil.» (1)

Es clara la distincion de Bluntschli. El empleo y sus funciones pertenecen al derecho público; las acciones relativas a la remuneracion son materia del derecho privado.

Esto por lo que toca a las ideas jenerales relativas a las funciones públicas. Pero vamos a limitarnos a considerar, separadamente de las funciones, a los ajentes del Estado, a los funcionarios, a los servidores, sin tomar en cuenta los servicios, en dos palabras a los ajentes que jeneralmente se llaman *empleados públicos*. Entre los funcionarios del Estado deben considerarse a los que tienen a su cargo la atencion de los intereses locales, es decir, a los municipales, puesto que ejercen funciones públicas. Pero, como la administracion local constituye una rama especial, sometida en los principios y en las lejislaciones positivas a reglas tambien particulares, que serán tratadas oportuna-

(1) BLUNTSCHLI, *Derecho Público Universal*, t. I.

mente, solo consideramos por ahora a los ajentes de la Administracion Central. Y tomamos en esta parte a la jeneralidad de los ajentes porque a ella se refieren las doctrinas que vamos a establecer: las leyes que analizaremos. La distribucion de los ajentes auxiliares, que forman el tercer grupo de los pertenecientes a la Administracion Central, se estudiará conjuntamente con el servicio respectivo; pero se aplican a todos ellos los principios jenerales de que vamos a tratar.

La organizacion del cuerpo de funcionarios es para el Estado materia fundamental, por cuanto de los encargados de los servicios públicos depende, en mucha parte, el bienestar de la sociedad política. Se confían a ellos la seguridad personal y los bienes de los ciudadanos, la satisfaccion de las necesidades comunes y el progreso social, que cuenta con su importantísima cooperacion, particularmente en los Estados nuevos, donde la iniciativa individual es nula o escasa.

Un Estado que tiene bien organizado el servicio personal de sus ajentes, puede contar con las ventajas que proporcionan el progreso constante, la atencion segura de los intereses jenerales y el órden que en la sociedad produce el correcto cumplimiento de la Constitucion y de las leyes.

Se designa comunmente a los órganos del Estado con la denominacion de *funcionarios públicos*, la cual abarca a todo individuo que participa de funciones públicas.

Esta acepcion está tomada en un sentido lato; comprende la jeneralidad de las funciones, y, así, abraza a los miembros del Congreso, a una parte del clero, a los ajentes del municipio, etc. Aplicándola en sentido estricto, nos limitamos a tratar de

aquellos órganos que participan de funciones públicas, prestando servicios permanentes y que son remunerados por el Estado (1).

Suele aplicarse indistintamente las designaciones *funcionario* y *empleado;* nuestra Carta Fundamental las emplea sin distincion en algunos de sus artículos; en otros hace diferencia, que en la práctica, se respeta, vgr.: el artículo 154, dice: «Todo *funcionario* público debe, al tomar posesion de su destino, prestar juramento de guardar la Constitucion.» El juramento a que alude el artículo citado, sólo lo prestan ciertos ajentes del Estado.

Siguiendo, en parte, la idea manifestada por Bluntschli en su *Derecho Público Universal,* puede establecerse cierta distincion entre el *funcionario* y el *empleado.*

Funcionario se llama al ajente del Poder Público que ejerce autoridad, que tiene jurisdiccion.

Empleado es el ajente que no ejerce autoridad y que, por lo jeneral, obra bajo las órdenes de un funcionario.

Puede no tener toda la exactitud necesaria la anterior distincion en la práctica; pero se ajusta bien a los principios de organizacion administrativa. Se entiende que lo dicho se refiere al Derecho Administrativo exclusivamente, y en consecuencia, a los ajentes que él comprende.

I. Oreacion de empleos.—Sistemas de provision.—Acumulacion e incompatibilidades. Nombramientos

a) Creacion de empleos.—La creacion de empleos públicos se confía por la Constitucion a una autoridad distinta de la encargada de designar a

(1) SANTA MARIA DE PAREDES, *Curso de Derecho Administrativo.*

las personas que deben servirlos y determina, en su artículo 28, número 10, que solo en virtud de una lei se puede «crear o suprimir empleos públicos; determinar o modificar sus atribuciones; aumentar o disminuir sus dotaciones, dar pensiones y decretar honores públicos a los grandes servicios.»

Consideraciones de todo órden apoyan esta forma de crear los cargos públicos; así se les da estabilidad y se evitan los abusos a que conduce el ejercicio de tal atribucion por otra autoridad que el Poder Lejislativo. El nombramiento de un funcionario exije que el cargo que va a servir haya sido creado ántes por la lei: esto facilita el camino a la provechosa accion fiscalizadora del Congreso sobre todos los servicios públicos; de otra manera le sería imposible impedir el mal uso que se hiciera de aquella importante facultad, y el derroche de los fondos del Estado, por cuya correcta aplicacion está llamado a velar constantemente.

Este mismo sistema que existe en Italia, y otros Estados, no rije en Francia, donde la creacion de cargos públicos está en manos del Ejecutivo. Las consecuencias de este órden de cosas se indican por Mr. Cucheval-Clarigny en su obra *Les Finances de la France de 1870 a 1891.*

«En Francia, dice, ademas de los batallones de funcionarios, reclutados para los nuevos monopolios, para los correos y telégrafos, para la caja nacional de ahorros, y luego, sin duda, para los fósforos, ninguna administracion tiene planta fijada por la lei: todo se ha entregado al arbitrio del Ministro, quien crea o suprime los empleos por simples decretos, trastorna a su antojo la jerarquía, trasforma las secciones en divisiones y éstas en

direcciones, o vice-versa, y fija los sueldos como le place. Esta falta de toda regla permite a los Ministros hacer entrar en la administracion a todos sus protejidos y a todos los protejidos de sus amigos. Como los Ministros cambian cada ocho o nueve meses, mas o ménos, y todo el que se nombra llega con un séquito de criaturas, no ha cesado de aumentarse el número de los funcionarios públicos; no hai mas que una de las administraciones centrales, la direccion de cultos, que tenga actualmente el mismo número de empleados que en 1876; todas las demas, han tenido aumento en su personal, y algunas en notable proporcion.»

Si la creacion de cargos públicos corresponde a la lei, es lójico que la misma determine las atribuciones que a cada uno de ellos toca, porque se podría desnaturalizar completamente cualquier empleo, imponiéndole otros deberes que los que se tuvo en mira conferirle al establecerlo; igual cosa se aplica al sueldo, el cual debe guardar cierta conformidad con los servicios que está llamado a llenar el empleo correspondiente.

No es propio de la lei entrar en detalles sobre los deberes inherentes a cada cargo público, materia reglamentaria; pero siempre necesita determinarlos en jeneral para evitar las cuestiones de competencia y otras que se suscitan entre autoridades que no tienen bien establecidas sus atribuciones.

A pesar de la prescripcion constitucional, no se ha observado en la práctica la regla que contiene, y así tenemos gran parte de nuestros servicios con su planta de empleados fijada simplemente por la Lei de Presupuestos y aun por decretos administrativos.

La Constitucion no ha podido referirse a la Lei

de Presupuestos al disponer que tengan oríjen en una lei todos los cargos públicos, porque los caractéres especiales de esa lei la colocan en una situacion particular que no permite asimilarla a las demas, y evidentemente quiere que la planta de empleados de las oficinas públicas sea establecida por leyes de efectos permanentes; a este efecto ha colocado en incisos diversos la regla que gobierna la Lei de Presupuestos y la que rije la creacion de empleos públicos. De otra manera, como ha sucedido, es absolutamente ilusoria la garantía constitucional ya que año a año pueden modificarse los empleos por el mismo Presupuesto que los ha creado. Por otra parte, no se pueden fijar por esa lei las atribuciones que corresponden a los cargos públicos que crea, y tal determinacion es exijida por la misma Carta Fundamental y por la naturaleza de las funciones públicas.

b) Sistemas de provision.—Creado un empleo y fijados su sueldo y atribuciones por la lei viene la designacion de una persona para servirlo.

Diversos sistemas existen y han existido para proveer los cargos públicos; segun la naturaleza de éstos, se adoptan hoi variados procedimientos.

El sistema comun de las ciudades antiguas era la *eleccion*. En Creta, el Poder Ejecutivo era compuesto de majistrados llamados *Cosmes,* elejidos por un año; en Esparta, las asambleas populares elejían a los senadores y a los éforos (1); en Aténas, hubo al principio funciones electivas; en Roma existió el sistema de eleccion hasta la caida de la República. La eleccion se acerca mas a la sobera-

(1) Majistrados que se encargaron al principio de los mercados y que despues tuvieron mucha influencia. DURUY, *Historia de los Griegos*, t. I, páj. 166.

nía del pueblo y es el alma de las repúblicas: conviene mejor a la libertad y a la igualdad y por eso se conserva e incrementa en la provision de cargos políticos que envuelven la existencia misma del Estado. Naturalmente, sería de desear pudiera aplicarse tambien para funcionarios administrativos, por cuanto su fin primordial es la designacion del mas digno; pero, dadas las circunstancias de educacion e ilustracion de los pueblos, y principalmente las condiciones de los partidos políticos, no llegaría a obtenerse, por medio de la eleccion, funcionarios administrativos mas competentes o mas dignos, sino mas convenientes a los intereses políticos de los partidos, que llevarían su lucha a este otro campo. La Administracion requiere ajentes con aptitudes especiales para el cargo; hoi por hoi no sería posible obtenerlos por medio de elecciones populares. El pueblo podrá elejir a un hombre honrado y bueno; pero no está en condiciones de escojer a uno apto.

Contrapuesto al electivo es el sistema *hereditario,* en virtud del cual ocupa el cargo público vacante la persona a quien corresponde en virtud de sus relaciones de parentesco con la que lo servía anteriormente. Esta forma de provision no busca para los cargos a los mas aptos, sino que depende de la casualidad, permitiendo el ingreso a ellos a individuos de cualquier condicion moral o intelectual; no se buscan ni la dignidad ni las aptitudes; basta la circunstancia de nacer en la familia a la cual es inherente el empleo. Hoi existe aplicado rigorosamente este sistema en la provision del cargo de Jefe del Estado en las monarquías, habiendo desaparecido para la designacion de otros ajentes públicos. Apénas si en Alemania se mantiene la

práctica de proveer algunos cargos, de representacion exterior y de palacio, con individuos de ciertas familias; pero nó como un derecho de éstas, sino como un reconocimiento de méritos contraidos en servicio del país (1).

Mui odioso es el sistema hereditario para la opcion a funciones públicas. Los cargos del Estado, pagados con el dinero de todos los ciudadanos y destinados a su servicio, se convierten en patrimonio particular de determinadas familias, en las cuales ha de servir un empleo el miembro de ella a quien corresponda por la fatalidad de la herencia, sin consideracion alguna a que la funcion pertenece a todos y que debe servirse por quienes tengan las aptitudes necesarias (2).

Es casi inoficioso advertir que este sistema es fundamentalmente contrario a la democracia.

Puede decirse que, cronolójicamente, ha venido despues de la herencia, la venta de los cargos públicos, la cual fué aceptada con gusto por el pueblo, por cuanto en el sistema hereditario, tendente a mantener un gobierno aristocrático oligárquico, no llegaban a las funciones públicas sino aquéllos que llevaban tal o cual nombre, al que estaba vin-

---

(1) BLUNTSCHLI, *Derecho Público Universal*, t. I, libro VII, cap. IX.

(2) Es antiguo el odio a las funciones administrativas hereditarias. En el *Chou King*, encontramos en el libro *Tcheou-Chou*, seccion primera, sloca 5, que tratándose del rei Cheou, (1050 años A. J. C.) se dice: «5. *Este rei está entregado al vino y al desórden; se complace en ejercer crueldades inusitadas; cuando castiga, la pena se extiende a toda la familia; si confiere dignidades, las hace hereditarias.*»

Comentando esta parte, dice un autor (G. Pauthier):

«Se vé por este pasaje, que era motivo de acusacion en la antigüedad china que las majistraturas o las funciones públicas se hicieran *hereditarias*. Los majistrados o los funcionarios públicos, dice *Tsaï-chin*, no eran escojidos entre los sabios y los hombres de talento; al contrario se hacia suceder a los hijos mayores, a los padres; y los empleos públicos pasaban todos a los hijos de los titulares.» — *Chou-King*, traduccion del padre GAUBIL, publicado por G. Pauthier.

culado el cargo; en cambio, la venta permitió a cualquiera que tuviera dinero, llegar a desempeñarlas. En Francia adquirió gran desarrollo esta forma de proveer empleos y se aplicó con especialidad a los *oficios públicos*, es decir a los cargos de procuradores, notarios, etc. En tiempo de Francisco I llegó a venderse el cargo de juez y en consecuencia se desarrolló la inmoralidad consiguiente a este órden de cosas. A fin de guardar las fórmulas y no presentar tan descubiertamente una palpable desmoralizacion, el parlamento frances exijía al funcionario juramento de que no había comprado el cargo y que el dinero que daba era un préstamo hecho al rei, quien jamas lo cancelaba. Es curioso que en Francia se volviera del sistema de venalidad al hereditario, dando al rei una suma alzada; este derecho se llamó *paulette*, del nombre de su inventor Cárlos Paulet (1604). En 1789, la Asamblea Constituyente suprimió la venalidad de los cargos públicos.

En la época colonial se ha practicado tambien entre nosotros este sistema; los cargos de miembros del Cabildo de Santiago se ponían en subasta pública hasta que el Congreso de 1811 se dirijió, en setiembre de ese año, al Cabildo pidiéndole que buscara otro medio de provision de sus cargos. En octubre del mismo año, el Congreso abolió ese sistema, por ser repugnante (1).

(1) *Sesiones de los Cuerpos Lejislativos*, t. I, pájs. 93 y 132. El acta de la sesion del Congreso Nacional, de 11 de octubre de 1811, dice: «Siendo hoi mas que nunca necesaria la intervencion del cabildo en los negocios que ocurren y para el desempeño de las funciones afectas a sus individuos, se le oyó sobre el modo de reponer las varas vacantes que sea del agrado del público, respecto de que no lo fué el que se adoptó anteriormente, y lo es ménos el de la subasta, que, a mas, no es practicable en el dia por la repugnancia que, de mucho tiempo a esta parte, se observa a rematar tales oficios, como porque es mui verosimil que se reforme la perpetuidad de ellos y su adquisicion por compra, tan contrario uno y otro al buen servicio.»

El sistema de la venta de las funciones públicas por el Estado, es absolutamente contrario al fin de interes comun y de atencion pública para las cuales se han creado y por otra parte, es profundamente inmoral. El carácter elevado del servicio público se rebaja a la triste condicion de la mercancía mas miserable. Desaparece el interes que el funcionario debe tener, no por ocupar tal o cual cargo, sino por satisfacer el bien social, ejerciendo con levantado espíritu la mision que le confiere la sociedad. La igualdad de los individuos ante la lei, la situacion equitativa en que todos se encuentran para llegar al servicio del Estado, se reemplaza por el privilejio del dinero. Y por fin, no se busca al mas apropiado sino al que paga mas. ¡Ningun sistema mas indigno, ni mas corruptor en la organizacion de las funciones públicas!

La designacion por *suerte* o *sorteo* se practicó mucho en Aténas, como sistema democrático de provision de cargos públicos, considerándose que hasta la eleccion era demasiado aristocrática (1).

Entre nosotros se ha adoptado para la formacion del jurado de imprenta (2). Es posible admitirla tan solo en la provision de esta clase de funcion pública, sometida en sus resoluciones mas a la conciencia que a la lei; pero no en la de cargos o empleos netamente administrativos, caso en que entra por mucho considerar las aptitudes de las personas llamadas a servirlos. La suerte no prefiere siempre al individuo mas preparado o mas conveniente. Sin embargo, no se niega su base de-

(1) BLUNTSCHLI, *Derecho Público Universal*, t. III, libro IV, cap. II pág. 180. — DURUY, *Historia de los Griegos*. — SEIGNOBOS, *Histoire de la civilisation ancienne*, pág. 129.

(2) Lei de 17 de setiembre de 1872.

mocrática, porque no hace distincion entre los ciudadanos.

El *nombramiento*, o designacion del empleado o funcionario por el Jefe del Estado, u otra autoridad superior, es el sistema que dá mas amplitud en la práctica para la provision de cargos administrativos. Tienen cabida en esta forma todas las exijencias de la Administracion, no pudiendo achacarse sus inconvenientes a defectos propios sino mas bien a vicios de organizacion y a malos hábitos políticos.

El *nombramiento* es de dos clases: *simple* y *calificado*. El primero se expide por quien tiene facultad para hacerlo, por su propia voluntad, sin sujecion a condiciones especiales; el segundo se sujeta a reglas particulares relativas a la competencia, o a otras circunstancias del candidato. Tomadas las dos ideas en este sentido absoluto, en la jeneralidad de los casos el nombramiento sería calificado, porque quizá no falta alguna condicion, aun cuando se dé mucha amplitud a la facultad de nombrar; así la Constitucion determina en su artículo 73, que es atribucion especial del Presidente de la República: «6.ª Nombrar y remover *a su voluntad* a los Ministros del Despacho y oficiales de sus secretarías, etc.», lo cual no es enteramente exacto porque, sin hacer consideraciones políticas, el artículo 76 de la misma Constitucion establece ciertas condiciones para ser Ministro y la lei de 21 de junio de 1887 otras para ser empleado en los Departamentos de Estado. En igual condicion se encuentran los demas empleos a que se refiere la citada disposicion constitucional. Los nombramientos de que tratamos entrarían en la clasificacion de *calificados*, aplicando rigurosamente la definicion. Sin embargo, no es ese el significado que nosotros le

damos a esa clase de nombramiento, pues entendemos por tal el que se extiende previa comprobacion o calificacion de las *aptitudes* del candidato para servir el cargo, sea que esta calificacion esté determinada en la lei por un hecho anterior a la provision, como ser un título que prepare para el puesto, o que se verifique en acto especial, como en los concursos o elecciones sujetas a determinadas condiciones. Esta es la única *calificacion* previa de su nombramiento. Entendidas las cosas de otra manera, todo nombramiento sería calificado, por cuanto lo ménos que se pide para servir un empleo, es edad suficiente para cumplir con los deberes que impone. De esta clase es el nombramiento de jueces letrados, porque se exije un título profesional que prepara especialmente para esas funciones. En cambio no es calificado el de Ministro de Estado porque ni el nacimiento en el territorio, ni las condiciones que se exijen para ser miembro de la Cámara de Diputados, dan la calificacion de aptitud para la direccion de los complejos negocios políticos y administrativos.

Por otra parte, esto no quiere decir que sea necesaria la calificacion en ciertos nombramientos; algunos, especialmente los políticos, están sujetos a variadas condiciones de oportunidad. En cuanto a la provision por nombramiento de cargos puramente administrativos debe preferirse siempre el calificado.

El sistema del nombramiento, si no está mui bien determinada *la calificacion* en las leyes orgánicas, tiene caractéres en el réjimen representativo, especialmente en el parlamentario, que suelen ser tachados de defectos del sistema, cuando, como ya está insinuado, son vicios orgánicos de la vida

política. Si la lei no es severa en establecer las condiciones de aptitud a que ha de sujetarse un nombramiento, se desarrollan las ambiciones injustificadas de los aspirantes incompetentes, apoyados con enerjía por los políticos de oficio (1). Este es, basta enunciarlo, un peligro que tiene su oríjen en la incorrecta práctica del sistema de gobierno. El nombramiento calificado, sometido a reglas severas, es el sistema que mejor conviene al servicio del Estado.

Existe otra forma de designar a las personas que han de atender funciones públicas y que se practica en los cuerpos colejiados; en virtud de ella, el mismo cuerpo hace la eleccion de los individuos que llenen las vacantes que ocurran en la institucion. Este sistema es un derivado del electivo porque por medio de eleccion limitada tiene lugar la provision del cargo (2). Esta forma de provision existe entre nosotros para los cargos de miembros académicos de las facultades de la Universidad.

El derecho moderno ha abierto la puerta a todos los individuos para ejercer las funciones públicas. La *Declaracion de los derechos del hombre*, consigna como principio el siguiente: «Todos los ciudadanos, como iguales ante lei, son del mismo modo admisibles a los cargos, dignidades y empleos pú-

(1) Segun Todd, la influencia política no se ejerce en Inglaterra, donde existe el concurso, en la promocion de los empleados civiles. Los jefes de las principales reparticiones administrativas han dirijido circulares a los miembros del Parlamento llamándoles su atencion a la prohibicion formal que rije para los funcionarios públicos, de interesar a los miembros del Parlamento en su promocion y declarar que toda tentativa que se haga por aquéllos para obtener un puesto por ese medio será severamente castigado.—*Le Gouvernement parlementaire en Angleterre*, tomo I, páj. 266.

(2) Los romanos llamaban esta forma *cooptacion*, de *cooptatioonis*, agregacion, eleccion. MOMMSEN, *Le Droit Public Romain*, t. I. páj. 249.

blicos *segun su capacidad*, y sin mas distinciones que las de la virtud y el mérito.»

La declaracion anterior establece el principio democrático de igual opcion de los ciudadanos a todas las funciones públicas y lo combina con el buen servicio. No son pocos los que consideran a los funcionarios, y mucho mas a los candidatos, como mendicantes de un medio de vivir. Es indudable que la remuneracion asignada a los cargos públicos forma, para los que los sirven, su subsistencia; pero ello no quebranta la lei que impone al Estado el deber de buscar ajentes para su servicio entre los hombres que lo atiendan con aptitudes y dignidad. ¿Cómo se entregarían la conservacion y gran parte del progreso sociales a ineptos, ignorantes e inmorales?

La Constitucion abraza este principio fundamental en su artículo 10, inc. 2.°, asegurando no tan solo a los ciudadanos sino a los habitantes de la República: «la admision a todos los empleos y funciones públicas, *sin otras condiciones que las que impongan las leyes.*» Se habla de condiciones y ellas no se refieren a privilejios de nombre o de herencia, sino a las que requiera la mejor satisfaccion de los intereses públicos.

La carrera administrativa exije, como cualquiera otra, conocimientos especiales para desempeñarla. No se comprende cómo un individuo atienda empleos en los cuales tenga que aplicar constantemente el Derecho Administrativo sin haber adquirido nocion alguna de las leyes que lo forman y de los principios de la ciencia a que estas leyes deben sujetarse. Es verdad que la práctica facilita tarde o temprano el desempeño del cargo; pero no es así como se forman los buenos em-

pleados ni como se sirven los intereses del Estado.

«La organizacion de los cuerpos de funcionarios, dice Holtzendorff, sus condiciones intelectuales y morales, y la determinacion de los servicios que deben prestar, aun en negocios políticos que surjan de improviso, constituyen para un Estado uno de sus primeros intereses... No se forma con un decreto ese rasgo característico que una tradicion secular ha impreso sobre los funcionarios prusianos, y que tanto debe extrañar a los franceses cuando con sorpresa nuestra han hablado de su *génie administrateur* (1).»

Las universidades alemanas tienen cursos completos de Administracion que debe seguir todo el que pretenda ingresar en el servicio público; terminada esta preparacion teórica y aprobado el aspirante por un tribunal particular que nombra el gobierno, es sometido a un aprendizaje práctico en alguna oficina administrativa, en la cual gana modesto sueldo; despues rinde otro exámen, y, aprobado en él, pasa como empleado al ramo de la Administracion a que ha querido dedicarse.

Los resultados de esta organizacion los manifiesta el estado de la Alemania. «El progreso y la civilizacion extraordinarios del pueblo aleman en los últimos cincuenta años, se debe en gran parte a la obra del *servicio* del Estado.» (Gerber).

«La vasta instruccion teórica y práctica que en Alemania se requiere como condicion de admisibilidad a los cargos públicos, impide por sí sola que la Administracion se convierta en asilo de ineptos y de fallidos o en recompensa de poco decorosos

(1) HOLTZENDORFF, *Principios de Política.*

servicios; y ayudado por aquel personal tan idóneo, tan intelijente, tan científico, tan concienzudo, el gobierno cuenta allí con una cooperacion activa, con que no cuentan los Estados, para acometer y llevar a cabo las mas árduas empresas políticas (1).

En Francia se requiere tambien preparacion para obtener ciertos empleos públicos y se han establecido escuelas especiales, donde se proporcionan los conocimientos necesarios. «Seria extraño, se ha dicho, que todas las carreras necesitaran un aprendizaje y que de él estuvieran dispensados los que se dedican a los servicios públicos (2).»

La *Escuela Libre de Ciencias Políticas de Paris*, uno de los mas brillantes establecimientos de educacion, tiene cursos especiales para preparar aspirantes a los empleos diplomáticos, del Consejo de Estado, de las Administraciones central y departamental, Corte de Cuentas y Colonias.

Se ha dicho en nuestro pais que, si se exije preparacion en los aspirantes a los empleos públicos, se fomentará la *empleomanía*, que muchos serán los que se dediquen a adquirir los conocimientos requeridos para obtener un cargo público, abandonando otras carreras o trabajos provechosos.

La empleomanía, vicio que tiene sus raices en Chile, aunque no con la intensidad que se le atribuye, ha nacido precisamente porque no se exijen condiciones de aptitud para ocupar los puestos públicos. Vemos, con frecuencia, que individuos ajenos a la Administracion dejan repentinamente el trabajo a que se dedicaban y se trasforman en empleados administrativos. Los lisiados de las pro-

---

(1) VALENTIN LETELIER, *Reforma de la enseñanza del Derecho.*

(2) A. ROUILLET, *Lettres sur l'Ecole d'Administration.*

fesiones, de los negocios agrícolas o del comercio se asilan en el rol de los empleados públicos, llevando la preparacion adquirida en desgraciadas operaciones bursátiles o en la crianza de ganado.

La empleomanía no existe donde se requiere preparacion especial para llegar a ser empleado. La España ha sido en toda época una de las naciones mas atacadas por aquel vicio, y siempre que ha querido buscar remedio al mal, lo ha hecho exijiendo ciertos conocimientos a los aspirantes.

Felipe II ordenó tener cuidado en la provision de empleos «porque hai muchos que con pocas letras y ménos entendimiento pretenden con mucha importunidad negociacion y favor (1).»

Fernando VII prohibió que se nombrase para algun empleo público a persona que careciese de los conocimientos indispensables, y expresaba que era un error creer «que en obteniendo el nombramiento para cualquier destino ya se tiene la aptitud necesaria para servirlo, o que basta contar muchos años de servicio para ser buen empleado (2).»

Aunque no se han dictado disposiciones jenerales sobre la materia, se exijen hoi en España ciertos títulos y conocimientos para ingresar, comunmente por medio de concurso, en alguno de los servicios de la Administracion, y existen academias preparatorias para cada una de las secciones en que se requieren conocimientos especiales. Se proveen otros cargos públicos sin que sea necesario fijarse en las condiciones de aptitud de los candidatos, lo cual no produce otro resultado que mantener en fermentacion la empleomanía, pues esos

(1) Santa Maria de Paredes, *Curso de Derecho Administrativo.*—Enrique Martin y Guix, *Manual del Empleado.*

(2) Real órden de 19 de agosto 1825.

empleos dependen exclusivamente de la voluntad de los ministros y de los que apoyan su política.

«No desaparecerá el gravísimo mal de la empleomanía, dice a este propósito el señor Azcárate, mal a la vez administrativo, político y social, en cuanto los servicios públicos no pueden marchar bien con funcionarios cuya suerte está a merced del capricho de un cacique; la política pende a veces del hambre de los empleados pasivos o del miedo a la cesantía de los activos, y la vida social está perturbada por el insano afan de vivir de un sueldo del Estado, como si la agricultura, la industria y el comercio fuesen profesiones poco honrosas; no desaparecerá, decimos, porque de los destinos creados para la mejor administracion del pais, se dispone anchamente para premiar con largueza los servicios prestados en las elecciones a los candidatos oficiales, o en el Parlamento a los gobiernos.»

La empleomanía y demas inconvenientes que se indican en el párrafo anterior, se evitan, exijiendo aptitudes para ingresar en la carrera administrativa: es ésta una condicion que no es tan fácil encontrar precisamente en los individuos a quienes se quiere premiar por trabajos electorales u otros semejantes. El solo hecho de evitar esos vicios justificaría la exijencia, si no acarreara, ademas, en primer término, las ventajas que ofrece a un pais un cuerpo idóneo de funcionarios y todavía como consecuencia y base de organizacion, la facilidad para hacer efectiva la responsabilidad, sin que se la encubra con la ignorancia.

Naturalmente, la comprobacion de las aptitudes de los que deseen seguir la carrera administrativa debe revestir todos los caractéres de seriedad, y solo en esa forma puede pedirse; de otra manera

servirá para dar lugar a otros vicios quizá peores que la empleomanía misma, y a introducir en los empleos administrativos a individuos perjudiciales, ya que no tan solo ignorantes, porque a su falta de aptitudes agregarían desconocimiento de la caballerosidad y del honor, lo cual no les induciría sino a despreciar la Administracion pública y sus servicios.

Algunas de las leyes que organizan nuestros servicios públicos han fijado condiciones para optar a los empleos que establecen; pero no es lo jeneral que esas condiciones se refieran a las aptitudes del candidato y mas de la mitad de nuestros empleos públicos tienen la puerta libre para los aspirantes a ocuparlos. Como los exámenes que para ciertos cargos se exije que hayan rendido los que pretenden servirlos, son ajenos a la preparacion teórica y práctica de un funcionario, podemos decir que, en jeneral, no se exije preparacion en nuestro pais para ingresar en el servicio público. Son designados para ocupar cargos administrativos, médicos, militares, injenieros que tendrán mucha competencia en el ramo a que se han dedicado, pero que desconocen absolutamente los servicios de la Administracion. Los conocimientos de la ciencia y del Derecho Administrativo se adquieren por intuicion por todos aquellos que, abandonando una carrera que no les satisface, el comercio o las industrias, se dedican al servicio administrativo.

Entre los servicios administrativos en los cuales se exijen ciertas condiciones de preparacion, en varios casos indirectas, se encuentran los siguientes:

Ministerios: se requieren algunos exámenes y a lo ménos, para los puestos inferiores, el título de bachiller en humanidades. Lei de 21 de junio de 1887.

Correos: instruccion bastante para el desempeño del cargo, lo que no significa nada por su vaguedad, y conocimiento del sistema métrico decimal. Ordenanza de 22 de febrero de 1858.

Telégrafos: un exámen especial; conocimiento de los alfabetos americano y aleman; práctica de dos meses en una oficina del Estado. Reglamento de Telégrafos de 31 de enero de 1872.

Rejistro Civil: exámen en concurso ante una Corte de Apelaciones. Lei de 17 de julio de 1884.

Instruccion Primaria: los maestros propietarios han adquirido su título especial en una Escuela Normal, o la propiedad del empleo previo concurso; los interinos, previo un exámen. Lei de 24 de noviembre de 1860.

Instruccion Secundaria: existen profesores preparados especialmente en el Instituto Pedagójico; pero a quienes no existe obligacion de colocar. Las asignaturas pueden obtenerse por oposicion.

Instruccion Superior: existe la eleccion por la respectiva facultad; contrato de profesores extranjeros; concurso u oposicion. Los profesores extraordinarios son nombrados previo un exámen. Lei de 9 de Enero de 1879.

Direccion de Obras Públicas: títulos oficiales correspondientes. Lei de 26 de Enero de 1888.

c) Acumulacion e incompatibilidad. — Cada funcionario no debe ejercer sino una sola funcion; esta es la regla jeneral, porque así se obtiene mejor servicio, pues la atencion del ajente se limita a un solo órden de cosas y la actividad permanente de la Administracion exije cuidado constante. Sin embargo, esta regla jeneral tiene sus excepciones, fundadas en las condiciones particulares del Estado del cual se trata y la naturaleza de los ser-

vicios que se prestan. La organizacion política impone la existencia de ciertos servicios comunes a los grandes Estados y a los pequeños; en éstos faltan, a veces, los individuos preparados para cada una de las funciones, siendo necesario confiar dos o mas de ellas a un solo ajente. La naturaleza del servicio puede permitir tambien la acumulacion: vgr.: un profesor puede atender varias cátedras y servir cargos análogos en el mismo ramo (1).

Las lejislaciones modernas tienden a impedir la acumulacion de funciones, creando incompatibilidades entre ciertos cargos del Estado. Éste es uno de los campos de la vida política de la sociedad, donde puede marcharse con mayor rapidez, sin discernimiento claro, sin fijarse en el camino que se recorre y sin considerar el punto al cual se quiere llegar. Las leyes de esta clase, como restrictivas que son, tienden a limitar el poder del funcionario, temible siempre para los políticos, y de ahí que sin consideracion al bien comun sean aceptadas con gusto por la mayoría de los lejisladores *ad-hoc*. Mas, no existe tal limitacion del funcionarismo o *burocracia*, pues la influencia de éste depende mas bien de las clases sociales que ocupan los cargos públicos que de la lejislacion. En muchos de los paises de Europa, los funcionarios públicos pertenecen, por lo jeneral a una clase que no forma en las primeras filas sociales; en cambio,

(1) «No se confiera tampoco a cada hombre mas que un solo cargo, no se acumulen en uno solo muchos destinos, y ménos aun destinos de diversa índole. Aristóteles imputa esta falta a los cartajineses, y nosotros podríamos tambien imputarla a muchos príncipes que obraron en esto mui inconsideradamente.»—MARIANA, *Del rei y de la institucion real*, libro III, cap. I.—ARISTÓTELES, *Política*, libro VI, cap. XIII.

El derecho público romano era contrario a la acumulacion; pero la admitia respecto de funciones temporales.—MOMMSEN, *Le Droit Public Romain*, t. II, páj. 165.

en otros paises desempeñan funciones públicas, de diversa naturaleza, individuos de la clase mas elevada, de la cual sale tambien la gobernante, en su mayor parte. Es natural que en estos paises el funcionarismo ejerza una positiva influencia en la direccion social, a pesar de las incompatibilidades para acumular cargos públicos.

Los empleos administrativos son en Chile incompatibles unos con otros, a excepcion de los de instruccion secundaria y superior (1). Sin embargo, aun en este ramo se han introducido incompatibilidades con posterioridad a 1879 (2). No existe una lei jeneral sobre la materia; pero una antigua disposicion (3) prohibe la acumulacion de sueldos, lo que indirectamente significa prohibicion de acumular empleos, por cuanto no es aceptable la renuncia del sueldo, como tendremos ocasion de manifestarlo mas adelante (4). Por otra parte, leyes particulares determinan esta incompatibilidad (5).

Una especial incompatibilidad, fundada en principios de moralidad administrativa, establece la lei de 31 de diciembre de 1889. Dispone que «en ninguna oficina administrativa, establecimiento de ins-

(1) Lei de 9 de enero de 1879, art. 43.

(2) La lei de réjimen interior prohibe la acumulacion del cargo de Intendente o Gobernador con cualquier otro y la lei de sueldos de la Administracion de Justicia tambien prohibe la acumulacion de empleos judiciales con el profesorado.

(3) Senado consulto de 19 de noviembre de 1818.

(4) Por lei de 7 de julio de 1883 se permite cierta acumulacion a los militares retirados.

(5) Recordamos las siguientes:

a) Constitncion, art. 21.

b) Lei de Instruccion Secundaria y Superior, de 9 de enero de 1879, art. 43.

c) Lei de incompatibilidades de 31 de agosto de 1880.

d) Lei de réjimen interior, de 22 de diciembre de 1885, art. 3.°

e) Lei de organizacion y atribuciones de las municipalidades, de 22 de diciembre de 1891, artículos 6.° y 103. El artículo 6.° ha sido modificado por lei de 14 de setiembre de 1896.

truccion pública, naves, batallones, rejimientos, etc., podrán *figurar* empleados que estén ligados por parentesco de consanguinidad hasta el cuarto grado o de afinidad hasta el segundo inclusive con el jefe inmediato.» Esta incompatibilidad se extiende tambien al Poder Judicial, entre los miembros de la Corte Suprema y los de las Cortes de Apelaciones y entre éstos y los jueces letrados de su respectiva jurisdiccion. Se exceptúan el Presidente de la República y los Ministros de Estado.

«La lei visiblemente anhela, dice un distinguido jurisconsulto, la estirpacion de la corruptela del *nepotismo,* vicio pernicioso en todo réjimen de gobierno, y más todavía en el réjimen de una democracia; y sacrifica a sus designios, plausibles y saludables en jeneral, los títulos y aspiraciones de ciudadanos meritorios y aun las reglas ordinarias de promocion que han de presidir, y conviene amenudo aplicar, en la provision de las plazas vacantes. Estos rigores son el precio muy alto, pero justo y necesario, de todas las leyes políticas tendentes a moralizar la administracion o depurarla de abusos actuales o eventuales que no admiten otra forma de enmienda.»

«La lei de 1889 ha venido a completar el plan de administracion a que obedecen las análogas o parecidas que se han dictado en la República, de muchos años a esta parte, sobre acumulacion de empleos, inhabilidades electorales, incompatibilidad de funciones ejecutivas, lejislativas y judiciales, y otras que tienen en mira el mejor y mas eficaz servicio de los diversos cargos del Estado (1).»

(1) Vista del fiscal de la Corte Suprema don Ambrosio Montt.—Santiago, 24 de abril de 1890.

Las palabras con que se ha redactado esta lei son tan claras y terminantes que no dan lugar a duda alguna. Cualquiera que sea la forma en que deba hacerse un nombramiento, no será posible designar para que *figure* como empleado en una oficina pública, a persona ligada por el parentesco indicado en la lei con el *jefe inmediato* de esa oficina. Los términos que hemos subrayado son los capitales para resolver sobre cada caso particular. Al decir la lei citada que en una oficina administrativa, nave, etc., no podrán *figurar* empleados que tengan la incompatibilidad que indica, hace caso omiso de la forma en que se verifique su designacion para llegar tan sólo a establecer la prohibicion, fijando las relaciones de parentesco que liguen al empleado con el jefe inmediato de la oficina; y con la frase *jefe inmediato* determina precisamente que no se trata de las grandes divisiones administrativas, sino de cada seccion especial y por eso dice *oficina administrativa, establecimiento de instruccion pública, naves, batallones, rejimientos,* etc. Fuera de la claridad de estos términos no podría darse otra interpretacion a la lei porque las exclusiones llegarían a un número excesivo y perjudicial (1).

d) Nombramientos. — El sistema jeneral de provision de los empleos administrativos adoptado en nuestro réjimen, es el de *nombramiento*. La facultad de hacerlos corresponde al Presidente de la República (2). Esta atribucion está reglamentada

(1) La Ordenanza de Aduanas, establece una incompatibilidad especial por razon de parentesco. Dice: «Art. 123. — Ningun empleado de Aduana podrá intervenir en el despacho de negocios en que tengan participacion sus parientes dentro del tercer grado de consanguinidad o segundo de afinidad, computado civilmente, ya sea que dichos parientes representen asuntos propios o ajenos.»

(2) Constitucion, art. 73.

en la Constitucion misma respecto de ciertos funcionarios y en algunas leyes que establecen trámite previo, como concurso, propuesta, etc. Es lójico que lo ménos que puede exijirse es la propuesta del jefe responsable del servicio.

La extension que se ha dado a esta facultad del Presidente de la República es inconveniente, pues se le hace intervenir en el nombramiento del último de los empleados. En varios Estados de Europa existe un sistema mui diverso: el Jefe del Estado nombra solamente a los Ministros y a los Jefes de la Administracion; los empleados inferiores son nombrados por los Ministros y aun algunos por los Jefes de oficinas o Directores jenerales. Es comun que los Ministros nombren por sí solos a los empleados subalternos de sus respectivos departamentos. Y esto se hace a pesar de que las Constituciones dan al Jefe del Estado la atribucion de proveer los empleos públicos; el ejercicio de esa facultad está reglamentado por leyes especiales, y se delega en los Ministros o en los jefes de las reparticiones administrativas.

II. Toma de posesion del empleo: Juramento, fianza — Sueldos - Carrera — Deberes jenerales de los empleados — Responsabilidad — Terminacion en el servicio

a) Toma de posesion del empleo: juramento, fianza.—Designada una persona para ocupar un empleo público debe tomar posesion de él, es decir, entrar a ejercer las funciones correspondientes (1). Los jefes de oficinas dan a sus subordina-

(1) No se ha fijado de manera jeneral un plazo dentro del cual los individuos designados para un empleo, tomen posesion de él. Existe un decreto de 2 de noviembre de 1892 para los empleados de Hacienda, los que deben asumir sus funciones en 30 dias en los territorios situados desde Atacama inclusive al norte y Arauco inclusive al sur y en los 15 dias siguientes los del resto de la República; si esta disposicion no es cumplida se declara vacante el empleo.

dos la posesion de los empleos. Para algunos cargos públicos es necesario llenar otros requisitos previos: *juramento* y *fianza*.

El artículo 154 de la Constitucion dispone que: «Todo funcionario público debe al tomar posesion de su destino prestar juramento de guardar la Constitucion.»

En la aplicacion de este artículo constitucional se ha limitado el juramento a los ajentes del Estado que ejercen autoridad, es decir, que tienen en sus manos una parte del poder público. Se aplica la palabra *funcionario* en el sentido estricto que le hemos dado al principio.

La exijencia del juramento, como que se refiere a la conciencia, es objeto de diversas apreciaciones. Se estima por unos que si se establece para servir de valla en el abuso de facultades, no sirve de nada para el individuo, quien tiene solo por guia a su conciencia, en conformidad a la cual dirijirá todos sus actos. El juramento no detendrá al que lleve el propósito de hacer mal o de tolerarlo. Hoi por hoi, el juramento es una solemnidad en la investidura de elevados cargos públicos.

El juramento acarrea efectos legales: el funcionario obligado a prestarlo no puede ejercer su cargo sino despues de haber llenado ese trámite; no ejerce funciones precisamente desde que lo llena; pero queda habilitado para ejercerlas.

La fianza es exijida jeneralmente por las leyes a todos aquellos empleados que administran fondos públicos o bienes fiscales (1).

El artículo 216 del Código Penal fija las penas

(1) Respecto de la fianza llamamos la atencion a los decretos de 1.° de agosto de 1825, 15 de mayo de 1877 y 22 de agosto de 1894.

que sufren los empleados que toman posesion de su empleo sin prestar juramento o rendir fianza, estando obligados a ello. Dice: «El que hubiere entrado a desempeñar un empleo o cargo público sin haber prestado en debida forma el juramento o fianza, o llenado las demas formalidades exijidas por la lei, quedará suspenso del empleo o cargo hasta que cumpla con aquellos requisitos, incurriendo ademas en una multa de ciento a quinientos pesos.»

La exijencia de ciertas condiciones para tomar posesion de los cargos públicos corresponde al derecho antiguo. La investidura de funciones elevadas revestía caractéres de excepcional solemnidad, que se conservan, con modificaciones, hoi mismo. El juramento de cumplir con las leyes, y la fianza se encuentran en el derecho romano; el primero lo prestaban todos los majistrados al hacerse cargo del empleo y aun al terminar en el servicio, como que habían dado fiel cumplimiento a su mandato. Los censores estaban obligados, por la importancia de sus funciones, a prestar doble juramento, al comenzar a ejercerlas. La fianza la rendían tambien ciertos funcionarios municipales (1). Un juramento especial que encontramos en el derecho romano es el que prestaban los ciudadanos al verificarse el *censo*, presentándose ante el *censor* y declarando, previo aquel trámite, su nombre y demas datos que se anotaban en esa operacion (2).

b) Sueldos.—El bien comun exije que todos los ciudadanos presten servicio al Estado; pero existiendo la necesidad de que algunos de estos servi-

(1) Mommsen, *Le Droit Public Romain*, t. II.

(2) Seignobos, *Histoire de la civilisation ancienne*, páj. 215.

cios tengan el carácter de permanentes, no es posible que el Estado no los remunere, pues los que los prestan le dedican el tiempo que podrían ocupar en obtener con la misma labor lo necesario para la vida. Hoi prevalece como regla jeneral la de los servicios remunerados; los gratuitos se establecen por excepcion respecto de funciones de fácil desempeño, de carácter local que pueda ser por sí solo estímulo para servirlas, o de alto interés y honor públicos (1).

Las funciones que imponen labor constante, aunque se hayan creado en beneficio de la localidad, deben ser tambien remuneradas; de otra manera se trendrá buen desempeño al principio y malo mui luego. Es difícil, si no imposible, encontrar caractéres que a una constancia excepcional añadan tal desprendimiento que les permita abandonar sus intereses personales para entregarse por completo al servicio público, sin otro aliciente que el agradecimiento, que no acompaña siempre a los buenos servidores.

Los servicios públicos deben ser remunerados tambien para hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios, sin sujecion a consideraciones de ninguna especie y para conformar a la mas perfecta equidad las relaciones entre el Estado y los ciudadanos.

Existe otra poderosa razon que apoya esta idea. La Constitucion asegura a todos los habitantes de la República «la admision a todos los empleos y funciones públicas»; este derecho sería ilusorio si los cargos públicos no fueran remunerados porque solo podrían llegar a ellos los ricos. Con este fun-

(1) MACAREL. *Elementos de Derecho Público y Político*, t. II.

damento apoyó poderosamente Luis Blanc en 1848 los servicios remunerados, en sus proyectos de organizacion de la República Francesa (1).

La fijacion de sueldos no puede hacerse arbitrariamente; es necesario tomar en cuenta varias circunstancias para determinar el monto del que se asigne a cada cargo público. Desde luego, debe distinguirse entre los empleos superiores y los de menor categoría: aquellos corresponden jeneralmente a jefes de oficinas que tienen una gran responsabilidad; se requiere en los individuos llamados a servirlos ciertas condiciones de edad, posicion y conocimientos. Esos empleos son tambien los últimos de la carrera administrativa, de manera que los que los sirven no tienen ante sí mas campo de ascenso. Sin embargo, estas observaciones no pueden tener su completa aplicacion en Chile porque no existe la carrera administrativa, que se encuentra mas o ménos establecida en todos los Estados de Europa. En nuestro pais, donde hai pocas especialidades y sí muchas enciclopedias, puede llegar a ser jefe de una oficina administrativa un individuo que desempeñaría con igual acierto una cátedra en la Escuela de Medicina.

Mas, lo dicho se refiere a lo que pensamos debería existir; si no se exije preparacion ni servicios anteriores para servir un alto cargo público, será necesario fijar el sueldo correspondiente a éste, tomando tan solo en cuenta el empleo mismo y la categoría que quiera asignársele, debiendo considerarse, dentro de un correcto sistema administrativo, la clase de responsabilidad que afecta

(1) E. Spuller, *Histoire Parlementaire de la Seconde République.*

al que lo sirve, su preparacion y por fin el progreso del ascenso en la carrera.

Fuera de estas consideraciones, no han de olvidarse otras: es preciso ver las necesidades de la vida, la situacion en que ha de mantenerse un funcionario, y las especiales circunstancias que concurren en cada caso particular. El monto del sueldo ha de permitir al funcionario vivir con cierta holgura y ser tal que pueda exijírsele la dedicacion de todas sus horas de trabajo al servicio del Estado.

Se ve entre nosotros que en cargos de carácter particular se ocupan personas que por su ilustracion y conocimientos especiales harían honor a la Administracion; algunas que abandonan ésta para buscar un campo de trabajo mas productivo y otras que llamadas algun dia a servir un delicado puesto público, lo rechazan porque la remuneracion del Estado es notablemente inferior a la que obtienen en el ejercicio de profesiones, o en el desempeño de un empleo particular. Hai cargos de inmensa responsabilidad que tienen un suelo muchísimo menor al asignado a empleos particulares semejantes. Véase cual es la renta que se fija a los jerentes de Bancos en Santiago y Valparaiso, a los jefes de sociedades anónimas y la que gozan en la Administracion el Director del Tesoro, el Superintendente de Aduanas y otros altos empleados que tienen en sus manos grandes intereses del pais. Miéntras un jerente de Banco gana diez a veinte mil pesos y mas, el Director del Tesoro tiene cinco mil. Es cierto que los empleados públicos gozan de otros derechos, como la jubilacion; pero no es ménos cierto que en las instituciones particulares hai campo para labrarse otro porvenir que el que

pueda proporcionar una pension en los últimos años de la vida.

Algunos empleos tienen asignada, ademas del sueldo, cierta cantidad para gastos de representacion u otros inherentes al mismo cargo. Esto sucede entre nosotros respecto al Presidente de la República, segun la lei de 21 de noviembre de 1891, que le concede 12.000 pesos anuales y a los Ministros diplomáticos, segun la lei de 12 de setiembre de 1883.

Este sistema existe en los demas Estados. En Francia, el Presidente de la República percibe 300.000 francos anuales para gastos de representaciones y ademas otra cantidad igual para viajes. Por lo que toca al servicio diplomático es mui conveniente esta forma de renumeracion porque segun ella es igual el sueldo de los empleados de la misma categoría, siendo diferentes las asignaciones conforme a las necesidades de la Legacion.

Al separarse del sueldo estas sumas, es evidente que el Estado quiere que la asignada para gastos de representacion se invierta en ese objeto, y no forme parte del sueldo del empleado que la percibe. «Bajo cualquiera forma que la indemnizacion se conceda, los funcionarios que la obtienen deben invertirla en llenar el objeto a que se la destina. No se les puede exijir que sacrifiquen su fortuna personal; pero sería vituperable que empleasen en aumentarla lo que el Estado destina, mas bien que para pagar al funcionario, para pagar las funciones.»

¿Es renunciable el sueldo asignado á un empleo por el individuo que lo sirve? Esta cuestion debe resolverse en sentido negativo. No es posible aceptar la renuncia espresa a favor del Estado del suel-

do correspondiente a un empleo, porque no es correcto que se sirvan los cargos públicos en otras condiciones que las determinadas por las leyes y porque el Estado no podría percibir una cantidad que constituiría una entrada, *a título voluntario*, no autorizada en forma legal (1).

El Estado determina que a tal empleo corresponden el sueldo y las atribuciones que la lei respectiva indica. La persona que sirve ese cargo no puede renunciar ni al ejercicio de las atribuciones o cumplimiento de los deberes que la lei impone, como tampoco, a beneficio del Estado, del sueldo que la misma lei establece como condicion del empleo mismo. Por otra parte, aceptándose la renuncia se ofrecería la circunstancia de que los ciudadanos servirían los destinos en desigualdad de condiciones.

La Constitucion de Méjico prohibe la renuncia de los sueldos fijados a empleos públicos de nombramiento popular (2).

Los sueldos no tienen los mismos caractéres de los bienes particulares del funcionario, como que son la remuneracion de servicios públicos prestados a la sociedad. Por este motivo no son embargables sino hasta cierto punto para satisfacer el cumplimiento de obligaciones civiles, dejándose siempre al empleado la cantidad imprescindible para su sostenimiento. El artículo 1818 del Código Civil, que enumera los bienes no embargables, incluye entre ellos «las dos terceras partes del salario de los empleados en servicio público, siempre que ellos no excedan de novecientos pesos; si exceden,

(1) Constitucion, art. 139.

(2) Constitucion de Méjico, art. 120.

no serán embargables los dos tercios de esta suma ni la mitad del exceso.» La lei francesa, que rije tambien en Béljica, dispone que los sueldos no son embargables sino por partes, a saber, un quinto sobre los primeros 1,000 francos, un cuarto sobre los 5,000 francos siguientes y un tercio sobre la porcion que exceda de 6,000 francos (1).

c) Carrera administrativa.—La organizacion de la carrera administrativa es de capital importancia para que el servicio de los ajentes públicos tenga todas las condiciones de garantía y respetabilidad en el cumplimiento de la delicada mision de atender los intereses sociales. Como base de esa carrera se indican dos condiciones; la estabilidad y el réjimen de los ascensos.

En el órden de los funcionarios existen algunos que ejercen funciones por tiempo limitado y otros con el carácter de permanentes. La limitacion en el ejercicio de las funciones es propia de los ajentes políticos, por cuanto son ellas por su naturaleza misma, temporales; en cambio es constante el ejercicio de las funciones puramente administrativas.

Los empleados administrativos dedican al servicio del Estado todos sus esfuerzos y encuentran en él la remuneracion de su trabajo. El Estado debe asegurarles la estabilidad en el cargo, miéntras cumplan con sus deberes, es decir, miéntras satisfagan sus exijencias. No es posible que los ajentes puramentes administrativos esten a merced de los ajentes políticos que son los directores de la marcha jeneral del Estado (2).

(1) Lei de 20 de octubre, año IX. PERRIQUET, *État des fonctionnaires.*

(2) MACAREL, *Elementos de Derecho Público y Político*, t. II. páj. 190.—BLUNTSCHLI, *Derecho Público Universal*, t. III. páj. 180.

La Constitucion asegura la permanencia de los empleados administrativos al otorgar al Presidente de la República la facultad de «destituir a los empleados por ineptitud u otro motivo que haga inútil o perjudicial su servicio; pero con acuerdo del Senado, y en su receso con el de la Comision Conservadora, si son jefes de oficinas o empleados superiores; y con informe del respectivo jefe, si son empleados subalternos.»

Esta garantía es aparente porque en la práctica sucede que los jefes de oficinas o empleados superiores se retiran de sus puestos ántes de ser presentados en tela de juicio; por otra parte los frecuentes cambios de Ministros y el interes de muchos de los personajes políticos que llegan a esos cargos a depurar la Administracion, como si ésta estuviera constantemente mas viciada que la política, colocan a los empleados superiores en odiosas situaciones. Es mui difícil satisfacer caractéres, condiciones e ideas que se modifican constantemente. En cuanto a los empleados subalternos se ha entendido que el informe del jefe, exijido por la Constitucion, no necesita apoyar la separacion para que ésta se verifique. Esta opinion dominante lleva las cosas demasiado léjos: no se comprende como la Constitucion iba a exijir, tan solo como trámite, un informe de consecuencias trascendentales para un ajente del Estado.

La instabilidad de los funcionarios no es propia de Chile; existe en otros paises y en peores condiciones por cuanto entre nosotros ha sido limitado, por la opinion pública, el ejercicio de la facultad conferida al Jefe del Estado. En España, por ejemplo, se verifica un gran cambio de empleados cada vez que ocurre una modificacion ministerial; sabi-

do es que en Estados Unidos el *victoribus spolia* es el lema de todo partido político triunfante (1).

Esta instabilidad de los empleados administrativos se imputa a las condiciones del estado moderno electivo (2). Sin desconocer los hechos creemos que si el Estado electivo acarrea aquel mal, la causa no se encuentra en sus bases orgánicas. La falta de conocimiento de estas bases y la dificultad que tienen los que llegan al poder para aceptar los sistemas de gobierno con todas sus condiciones, son las verdaderas causas de los errores e inconveniencias que se cometen por los partidos que dirijen los Estados electivos.

La estabilidad de los empleados administrativos no debe confundirse con la inamovilidad de los del Poder Judicial, requerida por la independencia que necesita este órden de funcionarios. Pero, si no es posible exijir, para deponer a un funcionario administrativo, el previo trámite de una sentencia judicial, no debe entregarse a los vaivenes de la política o a la voluntad de un Ministro político, los servicios de distinguidos servidores del Estado. Es justo pedir para ellos que se les juzgue con pleno conocimiento de causa; los empleados superiores tienen amparo en el Senado; pero los inferiores no tienen ni la garantía del informe del propio jefe, tal como se ha entendido la disposicion constitucional.

El ascenso no está, por lo jeneral, reglamentado,

(1) LAVELEYE, *Le gouvernement dans la democratie*, tit. II, pág. 40.

En 1828 el Presidente Jackson separó de una vez a 500 empleados de correos y los reemplazó por otros tantos de sus partidarios. Declaró que la *rotacion de los empleos*, era un principio de la democracia. Uno de sus amigos formuló el principio en el Senado de Nueva York en la siguiente frase: *To the belong the spoils*, «los despojos pertenecen al vencedor.»

(2) PAUL LEROY BEAULIEU, *L'Etat moderne et ses fonctions*.

entre nosotros, en el órden de los funcionarios civiles (1), y para la mayor parte de los empleos, si no para todos, puede ser nombrado cualquier individuo, sin que se consideren ni los méritos ni los servicios de los empleados inferiores, quienes no tienen derecho alguno que alegar en caso de postergacion, por injusta que ésta sea. En el órden vijente, es tambien difícil asegurar el ascenso, desde que no existe planta uniforme de empleados para los distintos servicios, y así vemos directores, superintendentes, inspectores, oficiales primeros, segundos y demas, sujetos a diversidad de prescripciones y derechos dentro de cada título, debiendo ser igual la condicion de cada uno en su respectivo órden jerárquico.

El resultado de esto es lamentable: los empleados ven constantemente que no es el mérito o la antigüedad lo que puede elevarlos en su carrera y tanto ellos como los que pretenden ocupar cualquier puesto público, necesitan tener siempre algun apoyo que los ayude para subir. A menudo se oyen quejas de Ministros o ex-Ministros, por el número de *empeños* que dia a dia se les presentan para otorgar ascensos a sus subordinados o colocar a postulantes en algun empleo. El remedio para evitar el *empeño* consiste en imponer condiciones de aptitud para entrar y reglas fijas para conceder ascensos en la carrera administrativa.

Mas, no es solo ésta la razon que existe para establecer los ascensos y formar la carrera en la Administracion: tambien conviene fijarlos en beneficio del Estado. Miéntras mas elevados son los

(1) Respecto de los militares existen la lei y el reglamento de 23 de setiembre de 1890.

empleos, mas necesita el que los va a servir tener condiciones de competencia y de carácter, que es mui difícil encontrar en personas extrañas al servicio. Para combinar el interes del Estado y el de los funcionarios, es preciso que la regla de los ascensos no sea absoluta, es decir, que no asegure exclusivamente a los empleados el ascenso por el solo hecho de ocupar el primer lugar, por los años de servicios, en un puesto inferior al vacante; debe buscarse tambien el mérito, la competencia y circunstancias particulares. Por eso en todos los paises en que existe la carrera administrativa, los ascensos se otorgan parte a la antigüedad y parte al mérito.

Los ascensos constituyen un aliciente para que los empleados pongan mayor empeño en el cumplimiento de sus deberes. El funcionario meritorio que ve no se toman en cuenta sus méritos y condiciones, y al cual se posterga no solo por empleados inferiores sino aun por personas que vienen de la calle, como se dice, pierde naturalmente gran parte del interes que podría tener por el servicio, pues observa que ninguno le prestan los que mas deben preocuparse de él.

Para establecer los ascensos es necesario clasificar los diversos servicios administrativos, dividiéndolos en secciones, dentro de las cuales tenga aplicacion la regla, en la jerarquía uniforme que es preciso fundar como base de la carrera y de órden en el servicio mismo.

No faltan empleos en los cuales no puede tener cabida el ascenso, aplicado con rigor, existiendo tambien hombres que, sin formar parte de la Administracion, podrían servir en ella en puestos elevados y de responsabilidad, con acierto y con honra para el pais. «Es de interes para el Estado, dice

Vivien, que los hombres eminentes que se han mostrado tales en los grandes trabajos, en las discusiones de los cuerpos políticos, puedan siempre ser llamados, en atencion a su intelijencia, a dirijir los negocios públicos.» Esto no quiere decir que los trabajos políticos se premien con los mejores cargos públicos, sobre todo si el agraciado no reune condiciones de competencia.

En varios paises de Europa se encuentra establecido el ascenso. En Italia se va aun mas léjos pues los empleados que no han obtenido aumento de sueldo por ascenso o por reforma de sus remuneraciones durante seis años, perciben desde el año siguiente un tanto por ciento mas; anualmente se consigna en los presupuestos una suma con este fin.

d) Deberes jenerales de los empleados—Toca a la lei determinar las atribuciones correspondientes a los empleos, comprendiéndose por atribuciones tanto facultades como deberes. Pero afectan a los funcionarios públicos deberes jenerales que no se determinan en las leyes sino que nacen de la naturaleza misma de las funciones públicas.

El empleado debe desempeñar personalmente su cargo y, en consecuencia, *residir* en el lugar donde son necesarias sus funciones. La actividad administrativa es de todo momento y el encargado de atenderla ha de estar constantemente en situacion de hacerlo. Es lo que se llama el deber de *residencia* (1). Pero como el empleado puede encontrarse,

(1) La lejislacion romana no contenia prescripciones especiales sobre este deber de los majistrados; pero era considerado esencial en el desempeño de las funciones públicas. La palabra *urbanus*, con que se designaban la pretura y la cuestura, envuelven esa idea. MOMMSEN, *Le Droit Public Romain*, t. III, páj. 222.—Tiberio decia que todos los que eran nombrados majistrados debian permanecer en Roma, por honor de su cargo. SUETONIO *Los Doce Césares*, Tiberio Neron, XXXI.

V. *Lei de Organizacion y Atribuciones de los Tribunales*, de 15 de octubre de 1875, art. 147; y lei de Réjimen Interior, art. 21, núm. 1.°

por necesidad, obligado a dejar momentáneamente su empleo, es preciso arbitrar medios que, sin perjudicar el servicio, faciliten la satisfaccion de aquella exijencia. Un empleado se enferma y se imposibilita para el servicio por un tiempo limitado, o bien asuntos de familia lo llaman a otra parte. Si el Estado no le otorgara, en casos justificados, permiso para abandonar el empleo momentáneamente, se vería obligado a dejar su puesto, con perjuicio para el interes público quizas. Estas justificadas ausencias estan autorizadas por la lei.

Es facultad del Presidente de la República conceder licencias temporales (1) en conformidad a la lei; la que hoi rije es de 24 de junio de 1898 (2).

La licencia temporal no es un derecho del empleado; es facultad del Presidente de la República el concederla o negarla, segun los antecedentes que concurran en cada caso particular.

En cambio, existe en el empleado, derecho establecido por la lei para hacer uso de un feriado de quince dias en cada año, siempre que no haya usado de licencia durante los últimos once meses (3).

El Presidente de la República puede conceder licencias hasta por tres meses, por motivos de salud, y por un mes para ocuparse en asuntos particulares; en el primer caso el empleado recibe sueldo íntegro el primer mes, setenta y cinco por ciento el segundo y cincuenta por ciento el tercero; en el segundo caso, no percibe sueldo alguno. Las gratificaciones no se gozan durante las licencias.

(1) Constitucion, art 73, 11ª.

(2) La lei anterior era de 10 de setiembre de 1869. La vijente ha restrinjido los plazos.

(3) Lei de 1898, art. 5.°

Los plazos a que se refiere la lei no se cuentan dentro del año natural sino con relacion al año en que se pide la licencia (1).

Si transcurridos los plazos anteriores, el empleado no se presenta a servir su cargo, se declara la vacancia y tiene el plazo de tres meses para iniciar su espediente de jubilacion, si tuviese derecho a ella.

No se puede otorgar licencia a los empleados suplentes o accidentales.

De la lei jeneral de licencias se exceptúan los empleados diplomáticos que se rijen por la lei especial del servicio, de 12 de setiembre de 1883.

El mas delicado de los deberes de los funcionarios es el de *obediencia*.

La vida familiar acepta sin restricciones la obediencia en la jerarquía constituida por la paternidad; en el trabajo privado; en las industrias, la obediencia de los obreros al patron se comprende tambien bajo un riguroso concepto. Pero en el servicio del Estado, en el órden jerárquico de ajentes sociales, en la jestion de intereses públicos, presenta la obediencia de los inferiores a los superiores un carácter especial. Esta distincion está fundada, a lo ménos, en el oríjen de la autoridad: el ajente que manda y el que recibe la órden nacen de la soberanía nacional y sirven los intereses de la comunidad, la cual les encomienda su atencion.

«La fuerza pública es esencialmente obediente. Ningun cuerpo armado puede deliberar»; dice el artículo 148 de nuestra Constitucion. Al parecer, se establece para la fuerza pública la obediencia ciega;

(1) Esta disposicion es igual a la que rejia anteriormente y está explicada por circular del Ministerio de Hacienda de 20 de febrero de 1871.

pero es preciso considerar que esta clase de obediencia no puede existir para ninguno de los ajentes del Estado, por ínfima que sea su categoría, pues aun los que tienen la mas reducida esfera de accion estan sometidos a la lei y a lo ménos pueden observar la forma de la órden. Tampoco ningun individuo puede escusar un crímen con el ciego obedecimiento (1). Y si ni en la fuerza armada es ciega la obediencia, ménos lo es en los funcionarios civiles, encargados de aplicar leyes, de protejer derechos y de ejercer facultades propias. La obediencia ciega debilita la responsabilidad (2).

Mas, los términos exajerados no son tampoco aceptables. La obediencia es en el servicio del Estado base del órden y de la disciplina; pero debe ser *reflexiva,* es decir, el empleado puede observar al superior los defectos de la órden y sólo cumplirla despues de la insistencia, cuando ya la responsabilidad caiga de lleno sobre el mandante. En todo caso, del carácter de la órden y de las consecuencias de su cumplimiento depende tambien el camino que el empleado debe tomar, pues si ve que va a obrar palpablemente contra la lei y su dignidad, preferirá dejar el servicio del Estado, ya que no se sabe conferir los cargos superiores a hombres de bien.

En nuestra lejislacion encontramos algo sobre este punto. El artículo 252 del Código Penal dice: «El empleado público que se negare *abiertamente* a obedecer las órdenes de sus superiores *en asuntos del servicio*, será penado con inhabilitacion especial perpétua para el cargo u oficio.

---

(1) BLUNTSCHLI, *Derecho Público Universal*, t. I. páj. 442 y siguientes.

(2) En Inglaterra, donde la responsabilidad es directa y personal, no puede escusarse el funcionario acusado de obrar en virtud del deber de obediencia. FRANQUEVILLE, *Institutions juridiques de l'Angleterre.*

«En la misma pena incurrirá cuando *habiendo suspendido* con cualquier motivo la ejecucion de órdenes de sus superiores, las desobedeciere *despues que éstos hubieren desaprobado* la suspension.»

El deber de obediencia no ha de ser de tal naturaleza que llegue a convertir a los ajentes de la soberanía en elementos materiales, destinados al uso de gobiernos inescrupulosos. Los intereses personales de éstos se someterán a la correccion inalterable de los actos de los funcionarios administrativos.

Es evidente que para discernir en cada caso particular, el empleado necesita de la preparacion que le dé a conocer sus derechos y deberes y que le indique el camino que ha de seguir. Volvemos a repetirlo, es imposible tener un cuerpo de funcionarios que maneje los intereses del Estado y se coloque en la situacion que le corresponde, si no ha adquirido conocimiento de los puestos que desempeña y de los deberes anexos a ellos. Y aquí necesitamos llamar nuevamente la atencion sobre los funcionarios prusianos, cuya preparacion les forma un espíritu de iniciativa siempre animado, que les induce a obrar dentro de los límites de su independencia bajo su entera responsabilidad (1).

Los funcionarios públicos no tienen que llenar deberes tan solo para con el Estado, sino que tambien les incumbe cumplirlos con los particulares, y personalmente en la vida privada.

Todos los ciudadanos contribuyen directa o indirectamente a mantener los servicios del Estado; tienen derecho para que los ajentes de éste les

(1) ANDRÉ LEBON, *Etudes sur l'Allemagne Politique.*

guarden las consideraciones que merecen, pues para ellos existen los servicios públicos; los empleos no se han establecido para los empleados, sino para satisfacer las necesidades de la comunidad.

Afectan a los funcionarios deberes en su vida privada. Un ciudadano cualquiera puede tener la conducta privada que mas le acomode, moral o inmoral sin que se le tome cuenta; pero un empleado público tiene el deber de observar siempre recta conducta. No sería posible tolerar a un jugador al frente de alguna oficina de Hacienda, a un bebedor al frente de una asignatura en cualquier establecimiento de instruccion pública, a un hombre sin honradez o decencia a cargo de una mision diplomática. Ademas de las condiciones que afectan directamente al empleo, los funcionarios públicos, que están siempre expuestos a ataques y censuras, deben dar el ejemplo de moralidad y órden, tanto en el servicio como en la vida privada (1).

Hemos dejado para considerar en último término los deberes del empleado en materia política. Es mui difícil conciliar en los gobiernos representativos la condicion que, como a cualquier libre ciudadano, cabe en la lucha electoral a los ajentes del Estado, con la dependencia en que quieren colocarles los directores de la política militante.

Cuando los partidos se encuentran frente a frente en ardiente batalla no desaparece la atencion de los intereses públicos, pues cada uno tiende a

(1) «La práctica de las virtudes privadas realza la digninad de los puestos públicos, añade importancia al funcionario, le rodea de prestijio y decide en su favor la confianza jeneral.... Nunca el poder público aparece mas grande y fuerte que cuando es ejercido por el hombre virtuoso».—CERVELEON PINZON, *Principios sobre la Administracion Pública*, Bogotá 1847.

satisfacerlos segun sus ideas; lo que se pierde un poco de vista es la ordenacion mas correcta del mecanismo administrativo existente. En tales situaciones, los gobiernos suelen buscar el apoyo de todos los elementos sociales que pueden llevar un continjente electoral y en condicion difícil son colocados los empleados públicos. Una sola solucion es aceptable en esas circunstancias, como en todas las que acompañan a la jeneracion de los poderes públicos: la libertad y la independencia. El empleado sirve a la sociedad, y digo empleado refiriéndome al que ejerce la primera majistratura, al Presidente de la República, como al último portero; se les lleva al servicio del Estado, no para que vayan a atender intereses propios, sino los de la comunidad. El sistema representativo, en el cual luchan los partidos, puede buscar ideales; pero no impone personas, ni estrecha la conciencia de los funcionarios. La eleccion tiene mucho de personal. Es cierto que en ella domina la idea política y el programa de cada agrupacion; pero no puede desconocerse que dentro de los mismos ideales surjen los nombres de ciudadanos, que forman en las mismas filas y luchan encarnizadamente por llegar el uno o el otro al manejo de los intereses públicos.

La Administracion, siempre que no se trate de variar la forma de gobierno o de desprestijiar su marcha, no puede permitir que sus ajentes superiores ejerzan presion sobre los inferiores en materia electoral. Esta libertad no llega, tampoco, a ser tan ámplia que un funcionario administrativo se entrometa en los embrollos políticos y tome parte activa en las oposiciones. El deber principal del empleado, en este punto, es votar conforme a su conciencia y

no ser ajente electoral o campeon de ningun partido (1).

No podemos dejar de transcribir aquí la opinion de Vivien sobre este punto, por estar expresada en términos brillantes y precisos. Dice en su ya citada obra *Estudios Administrativos*.

«Hai una escuela política a los ojos de la cual el funcionario, humilde vasallo, pertenece en cuerpo y alma al gobierno. Es en cierto modo un hombre unido íntimamente a él. Se le obliga a mezclarse en las elecciones para sostener los candidatos que sus jefes le recomiendan, y debe asegurar el resultado. No se sostienen ni proclaman todas estas máximas; pero ellas forman el fondo de sus doctrinas, y muchas han sido profesadas con descaro y puestas en práctica.»

«Si el funcionario se identifica hasta este punto con los que gobiernan, la dependencia que se quiere hacer pasar sobre él está justificada. Pero no es esta su condicion, no es el hombre de nadie, es el servidor del Estado. Cuando la administracion se encarga de proveer los empleos, ¿es para hacer criaturas suyas? De ningun modo. La lei ha creido que la administracion estaba en mejores condiciones para hacer la eleccion de los hombres mas capaces y propios para cada empleo. Bajo un réjimen bien constituido, los empleos se dan a la capacidad, a trabajos probados y no a las afecciones políticas. Pueden, los que los ocupan, excepto el caso en que el carácter del empleo sea puramente político, tener una opinion. Sobre todo que no se les haga intervenir para nada en las elecciones. La libertad pública correría grandes peligros el dia en que se

(1) BLUNTSCHLI, *Derecho Público Universal*, t. III, páj. 207.

admitiese el principio de que todos los servidores del Estado estan al servicio del gobierno en estos momentos solemnes: por ejemplo si todos los jueces de paz en sus cantones, los cobradores en las municipalidades, pudiesen usar de la influencia que ejercen por sus funciones para gravitar sobre los electores. Por otra parte, el pais no vería ya en los funcionarios, en lugar de representantes imparciales del poder público, sino corredores de votos, saltimbanquis despreciables que desertaban del puesto en que la lei les había colocado para convertirse en ajentes de intrigas. Cuanto mas audaz fuera el gobierno, mayor sería el peligro. Uno de estos escollos es tan temible como el otro: la consideracion al Poder perecería juntamente con la sinceridad en las elecciones.»

. . . . . .

«Los deberes del funcionario en los colejios electorales son fáciles de trazar. La lei ha consagrado el principio del secreto en la votacion como una garantía de la libertad política, y este principio debe poner al funcionario al abrigo de toda pesquisa. Aun con la publicidad de votos, debería gozar de igual inviolabilidad. El gobierno no tiene derecho a coartar la libertad del empleado elector. Esto sería atentar a la libertad pública y cometer un abuso de poder. El funcionario no debe obediencia a sus jefes sino en aquellas órdenes dictadas para el cumplimiento de sus funciones; como elector se inspira en su conciencia y usa de un derecho, mas aun, llena un deber.»

. . . . . .

«Nosotros pedimos para ellos la libertad comun; sin embargo, no deben olvidar la circunspeccion que les imponen los lazos que los unen al poder. Si se

pusieran a la cabeza de las cábalas que se forman en las elecciones, faltarían a las consideraciones mas vulgares, y el gobierno que les demostrase su desaprobacion, no podría ser acusado de haber violado un derecho.»

e) Responsabilidad.—La Administracion es, dada su naturaleza activa, esencialmente responsable. Encargada de ejecutar las leyes, llegaría a ser completamente arbitraria si no tuviera la obligacion de aceptar las consecuencias de aquella actividad, siempre que en su desarrollo lesione los derechos, y aun los intereses de la asociacion que dirije o de los miembros que la componen.

La responsabilidad afecta a los ajentes administrativos y en ellos se hace efectiva.

El Poder Ejecutivo tiene una modesta denominacion, que no lo es si se considera el campo que en la práctica abraza su actividad. Su injerencia alcanza en la direccion de los negocios políticos y de gobierno, hasta al Poder Lejislativo y le cabe tambien parte importante en la formacion del personal del Poder Judicial. La mision de ejecutar las leyes es ámplia y compleja y de resultados delicadísimos. Nada mas fácil que en su cumplimiento no se consideren correctamente los derechos e intereses de los ciudadanos y se vulneren, contrariando el espíritu y la letra de la lejislacion.

La responsabilidad es inherente a todo ejecutante de actos. Lo es con mas estrictez respecto de ajentes públicos.

Hasta hoi no se ha marcado con exactitud en las lejislaciones, el alcance de la responsabilidad de los ajentes del Estado, y en nuestras leyes veremos la diversidad de prescripciones que revelan el concepto diverso en que se ha tomado.

La confusion principal que se observa en el derecho positivo, está en la clasificacion de los actos que dan lugar a la responsabilidad. Un acto ejecutado en ejercicio de funciones ministeriales, y del cual el funcionario sea responsable por no cumplirlo debidamente, se confunde, con respecto a la responsabilidad, con otro que lleva a cabo como podría verificarlo cualquier individuo particular. Si se encomienda el manejo de negocios privados a un individuo que en la jestion inmediata de ellos ejecuta operaciones que se le han prohibido o que son manifiestamente contrarias a la voluntad del mandante, se le hace responsable como tal ajente o jestor; pero si sustrae fondos de propiedad de aquél se le hace responsable como a cualquier individuo que roba, como a un ladron comun. En el primer caso hai un abuso de poder; en el segundo un delito comun.

En igual situacion ha de considerarse la responsabilidad respecto de los ajentes del Estado, es decir, debe referirse a los actos ministeriales, a los que estan dentro de las funciones; los demas caen bajo la lei comun. Como dice Benjamin Constant, los actos ilegales o arbitrarios no se comprenden en la responsabilidad, la cual se refiere al mal uso que se hace del poder legal.

Esta confusion se encuentra en nuestra Carta Fundamental respecto de la responsabilidad criminal que pudiera afectar a los Intendentes y Gobernadores. Dice el artículo 95:

«Son atribuciones del Consejo de Estado:

«6.ª Declarar si ha lugar o nó a la formacion de causa en materia criminal contra los Intendentes, Gobernadores de plaza y de departamento. Exceptúase el caso en que la acusacion contra los In-

tendentes se intentare por la Cámara de Diputados.»

Esta disposicion constitucional, que quiso librar a los representantes del Jefe del Estado en las provincias, de los odios y malquerencia resultantes de las rencillas locales, se ha entendido en la práctica en el sentido de que el trámite previo que establece para acusar criminalmente a un Intendente o Gobernador, no se refiere tan solo a los actos que ejecute como tal ajente en el ejercicio de sus funciones, sino tambien a aquellos que lleve a cabo como particular (1).

La responsabilidad es de dos clases; *legal*, la establecida por leyes positivas y *moral*, la que depende solamente del juicio público.

La segunda tiene caractéres especiales; su aplicacion no depende, bajo ningun aspecto, de la primera, pues afecta a todos los funcionarios que no cumplen con sus deberes, aunque por cualquier motivo escapen de aquella. Por otra parte, es difícil que aplicada la responsabilidad moral, por medio de la opinion pública, la Administracion haga caso omiso de esta sancion y no recurra a ejercer sus facultades para hacer efectiva la legal, aunque sea tan solo retirando del servicio al funcionario sindicado.

Segun la autoridad que hace efectiva la responsabilidad, ésta es *judicial* y *administrativa*. A aquella recurren los ciudadanos ofendidos en sus derechos por algun funcionario; ésta tiene principalmente

(1) El artículo 39 de la lei de Réjimen Interior de 22 de diciembre de 1885 establece el procedimiento que debe seguirse en estas acusaciones y exije el voto de los dos tercios del número total de los miembros del Consejo para que se entienda denegada la peticion. Es un paliativo de la prescripcion constitucional.

lugar dentro de la Administracion misma y se lleva a efecto por las autoridades superiores en cierta forma disciplinaria que llega hasta la separacion del empleado. Es mas bien una responsabilidad que existe en el funcionario con respecto al Estado.

La intervencion del Poder Judicial en el juzgamiento de autoridades correspondientes al Ejecutivo por actos propios del desempeño de sus puestos, podrá ser quizá calificada como contraria al principio de la separacion de los poderes públicos. Aceptada esta conclusion, sería necesario crear dentro de la Administracion un tribunal especial, fundado en una absoluta imparcialidad, que se encargara de esas funciones. Sin embargo, la naturaleza de los actos del Poder Ejecutivo da oríjen a un mismo interes en toda la jerarquía administrativa, interes, que llenado por el inferior, satisface al superior. Esta especie de solidaridad no existe en el órden judicial, en el cual cada funcionario es único, por decirlo así, pues interpreta y aplica la lei segun su criterio, sin tomar en cuenta si su resolucion será o nó aprobada por la autoridad superior. El tribunal administrativo encargado de conocer de todos los reclamos entablados contra actos de ajentes administrativos por abuso de poder o mal cumplimiento de las leyes, no proporcionaría jamas las garantías que siempre ofrece el Poder Judicial.

La responsabilidad administrativa reune ciertas condiciones, sin las cuales no es completa, ni contiene las garantías que está llamada a llenar.

El procedimiento para que cualquier ciudadano pueda hacerla efectiva en cualquier momento, debe ser libre, es decir, no estar sometido a trámite previo que limite la accion e impida que obtenga el

ciudadano ofendido la satisfaccion correspondiente. Se ha visto que nuestra Constitucion establece la autorizacion previa del Consejo de Estado para hacer efectiva la responsabilidad criminal de Intendentes y Gobernadores. Hoi no tiene ya objeto la existencia de esa traba. El funcionario podrá estar expuesto a ser llevado con frecuencia ante los tribunales, muchas veces tan solo por molestarlo; pero no será difícil combinar el derecho de los ciudadanos con las garantías de respeto y consideracion que deben rodear a la autoridad pública.

La previa autorizacion para acusar a funcionarios administrativos ha sido en todas partes mui combatida y tiende a desaparecer.

La responsabilidad es personal; el ajente que ejecuta un acto es responsable de sus resultados, sin que le sirva de excusa el obrar en virtud de órdenes superiores. No es posible incluir este principio, ámpliamente aplicado en Inglaterra, en la organizacion de todos los Estados. Es mui delicado y demanda la existencia de un personal administrativo tan competente, tan conocedor de sus deberes y de la lejislacion que solo estan en condiciones de poseer, paises de mui adelantada civilizacion. Franqueville cita casos curiosos ocurridos en Inglaterra, en los cuales se ha hecho efectiva la responsabilidad directa por los Tribunales de Justicia, de altos empleados de la Marina, desconocedores de disposicienes legales y de ajentes de policía de Lóndres, que, obrando por órden superior, han lesionado derechos de ciudadanos (1).

(1) FRANQUEVILLE, *Institutions Juridiques de l'Angleterre.*

f) Terminacion en el servicio.—El empleado termina en el servicio:

1.° Por muerte:

2.° Por renuncia aceptada legalmente;

3.° Por separacion o destitucion;

4.° Por supresion del empleo;

5.° Por jubilacion.

Veamos las circunstancias de cada una de estas situaciones y sus consecuencias.

1.° Muerte.—La muerte del empleado le hace terminar en el servicio y en las relaciones que existían entre él y el Estado, sin que se dé lugar a otras entre éste y los herederos del funcionario. El sueldo asignado al empleo lo devenga el que lo sirve hasta la fecha del fallecimiento y se entrega a sus representantes en caso de no haber alcanzado a percibirlo. Los empleados civiles no tienen tampoco, establecidas, pensiones para sus familias, a las cuales solo puede otorgársele por leyes especiales.

La regla existente en otros paises es diversa. En unos, la familia tiene derecho a una pension del Estado, en otros se le paga una cantidad equivalente a algunos meses de sueldo y en algunos, percibe, a lo ménos, el correspondiente al mes en que tiene lugar el fallecimiento.

2.° Renuncia.—Es el retiro voluntario que hace el funcionario que no quiere continuar sirviendo el destino que tiene a su cargo o no acepta el que se le confiere. Es de dos clases: *expresa* y *tácita*. La primera se hace por medio de una presentacion escrita a la autoridad a quien pertenece la facultad de aceptarla. La segunda la atribuyen las leyes en ciertos casos. De esta última especie solo existe entre nosotros la que se supone en el em-

pleado que, despues de gozar de una licencia por todos los plazos legales, no se presenta a desempeñar su cargo, el cual se *declara vacante,* dejándole esta declaracion su derecho para jubilar, con los requisitos legales, dentro del término de tres meses (1).

Es facultad del Presidente de la República aceptar las renuncias que de sus cargos le presentan los funcionarios públicos.

Sucede frecuentemente que un empleado presenta la renuncia del empleo y se retira sin aguardar su aceptacion. Esto no es correcto: se considera que el empleado sirve hasta el dia en que se expide el decreto por el cual se le acepta su renuncia, y hasta ese dia se le abona sueldo y se le cuenta su tiempo de servicios; en consecuencia, el que se separa del empleo ántes de haberle sido aceptada su renuncia, lo abandona. Tambien pueden existir causas justificadas que obliguen al Presidente de la República a retardar esa aceptacion y no es natural que se abandone un cargo público, dejándolo acéfalo y en suspenso las funciones correspondientes.

Sin embargo, el Código Penal autoriza este abandono en ciertos casos, pues dice en su artículo 254:

«El empleado que sin renunciar su destino lo abandonare, sufrirá las penas de suspension en su grado mínimo a inhabilitacion especial temporal para el cargo u oficio en su grado medio y multa de cien a quinientos pesos.

«Si renunciado el destino y ántes de trascurrir un plazo prudencial en que haya podido ser reemplazado por el superior respectivo, lo abandonare

(1) Lei de 24 de junio de 1898.

con daño de la causa pública, las penas serán multa de cien a quinientos pesos e inhabilitacien especial temporal para el cargo u oficio en su grado medio.»

Como se ve, se ordena aguardar un término prudencial en que haya podido ser nombrado el reemplazante, lo que quiere decir que no es necesario que realmente se haya verificado esa designacion, agregándose todavía que solo se castiga el abandono de que tratamos cuando se hace con daño de la causa pública. Todos estos términos, bastante elásticos, no establecen una doctrina exacta. El mismo Código aplica mayor pena cuando, en el caso propuesto, se abandona el destino habiendo peligro de alzamiento (1). Se observa, pues, que no existe la obligacion de aguardar que la renuncia sea aceptada para que el empleado se separe de su puesto.

Lo mejor sería establecer sobre este punto que ningun empleado puede separarse de su destino sino una vez que se le haya aceptado su renuncia (2).

¿Existe obligacion de aceptar la renuncia que un funcionario hace de su empleo? Por regla jeneral, sí, desde que no se impone por lei el deber de servir al Estado en la Administracion civil; pero creemos tambien que puede suceder que existan circunstancias que obliguen a no aceptar una renuncia, a lo ménos en el momento en que se presenta.

(1) Código Penal, art. 135.

(2) Los funcionarios temporales, como los gobernadores de provincias, tenían, en el Derecho Romano, obligacion de permanecer en sus puestos hasta la llegada del reemplazante. MOMMSEN, *Le Droit Public Romain*, tomo III, páj. 295. Esta regla se establece, entre nosotros, para los alcaldes municipales por el artículo 79 de la lei de 22 de diciembre de 1891.

3.° Separacion.—Consiste en quitar al empleado del destino, por no ser conveniente al servicio público su permanencia en él. La facultad de hacerlo corresponde al Presidente de la República, con acuerdo del Senado o de la Comision Conservadora, en su caso, si son jefes de oficinas o empleados superiores y con informe del respectivo jefe si se trata de ajentes subalternos. Los jefes de oficinas y los empleados subalternos son claramente determinados; no así los *empleados superiores*. Se ha acostumbrado indicar en las leyes orgánicas la calidad de *superior* que, para el efecto de la sepacion, se atribuye a ciertos empleados que son dependientes de un jefe de oficina (1). Otros lo han sido en la práctica, como los miembros del Consejo de Instruccion Pública, del Directivo de los Ferrocarriles, etc.

En cuanto a la garantía que se constituye con el trámite del informe del jefe para los empleados subalternos, se ha tratado de este punto al ocuparnos de la estabilidad, como condicion de la carrera administrativa (2).

La misma facultad de separar empleados corresponde al Presidente de la República, sin sujecion a trámite alguno, respecto de aquellos que le son inmediatamente dependientes (3).

Los efectos que producen los decretos de separacion y de aceptacion de renuncia, no son los mismos; de ámbas maneras el empleado deja el em-

(1) Véase artículo 7.° de la lei de 20 de enero de 1883, sobre empleados de Aduanas; artículo 20 de la lei de igual fecha sobre Direccion del Tesoro y Contabilidad, y artículo 40 de la de 20 de enero de 1888, sobre Tribunal de Cuentas.

(2) El informe de un jefe de oficina en que se pide la separacion de un subalterno debe mantenerse secreto. Decreto de 7 de setiembre de 1872.

(3) Constitucion, art. 73, 6.°

pleo; pero la renuncia es voluntaria, aunque a veces lo sea aparentemente, y la separacion es un castigo, siendo forzado el alejamiento del destino. Los servicios prestados con anterioridad a un decreto de separacion, motivada por faltas cometidas en el desempeño del destino, se pierden para los efectos de la jubilacion (1).

La lejislacion italiana, buscando siempre garantías para los funcionarios, contiene a este efecto disposiciones especialísimas. Segun el artículo 32 de la lei de pensiones de 14 abril de 1864, el derecho a pension se pierde:

«Por destitucion del empleo, cuando el Ministro, del cual depende el empleado destituido, haya consultado préviamente una comision nombrada al principio de cada año por decreto real, a propuesta del Consejo de Ministros, y compuesta de tres majistrados inamovibles y dos funcionarios administrativos, y ésta haya declarado que los motivos que determinaron al Ministro a proponer la destitucion sean tan graves que justifiquen la pérdida del derecho a la pension. En este caso se expresará la pérdida del derecho a la pension en el decreto de destitucion.»

4.° Supresion del empleo.—El movimiento de las exijencias que satisface el Estado, llega a pedir la supresion de cargos públicos, por no ser necesarios o convenientes para la atencion de los intereses sociales. La forma en que se verifica la supresion de empleos guarda relacion con la que se ha seguido al crearlos y en los Estados constitucionales no es otra que la lei.

La Constitucion dice en su artículo 28: «Solo en

(1) Lei de 3 de setiembre de 1863, art. 2.°

virtud de una lei se puede:... 10. Crear o suprimir empleos públicos.»

¿Todos los cargos públicos estan sometidos a esta regla, sin distincion alguna? Hé aquí una pregunta que puede dar lugar a vacilaciones si se recuerda el artículo 101 de la misma Constitucion, cuya parte final dice como sigue: «Los jueces no podrán ser depuestos de sus destinos, sean temporales o perpétuos, sino por causa legalmente sentenciada.» La inamovilidad de los funcionarios judiciales no tiene mas límite que la sentencia expedida por los tribunales respectivos, que condenan al funcionario a la pérdida del empleo. Es cierto que la lei ha creado el cargo para satisfacer un interes público y, como dice Bluntschli, «la funcion no se ha hecho para el funcionario, luego si aquella es suprimida, lo es éste al mismo tiempo»; pero no es posible negar que las circunstancias que rodean al personal de la Administracion de Justicia son distintas de las que acompañan al personal administrativo y que, establecida la inamovilidad, como garantía de independencia en aquel Poder y como condicion intrínseca del mismo, tambien por interes social, sería un absurdo permitir aun, a la lei, la supresion de un empleo judicial cuando no está vacante. La inamovilidad no se ha fijado tan solo frente al poder del jefe del Estado, sino tambien ante la lei misma y no tiene, como se ha repetido, mas excepcion que la sentencia. Vacante un cargo judicial puede suprimirse, porque no se ataca de ninguna manera la inamovilidad del funcionario.

Y aquí se nos presenta nuevamente otra cuestion, que ya se ha considerado bajo otro aspecto. La Constitucion manda que los empleos públicos

se supriman por medio de lei ¿bastaría para este efecto la lei anual de Presupuestos?

Se arguye a menudo que la lei a que nos referimos tiene las condiciones de otra cualquiera y que cuando nuestras disposiciones dicen *lei*, basta aquella. Veremos mas adelante las circunstancias especialísimas que distinguen a la Lei de Presupuestos de las demas y solo afirmaremos, como ya lo hemos hecho respecto de la creacion de empleos, que no satisface ella el principio al cual se ha allegado nuestra Constitucion.

Pasando al derecho positivo, tal forma de supresion está prohibida por el artículo 9 de la lei de 16 de setiembre de 1884 sobre formacion de Presupuestos.

Los derechos adquiridos por las personas que sirven cargos que se suprimen, no estan considerados en ninguna disposicion de carácter jeneral. Leyes especiales de reorganizacion, han dado alguna remuneracion particular o el derecho de jubilar a los empleados cesantes; pero esto no constituye regla jeneral y como se acepta en la práctica la supresion de empleos, aun de cierto carácter permanente, por la Lei de Presupuestos, los ajentes que los sirven son colocados fuera del servicio, sin mas trámite.

La supresion de empleos, por economía ò por razones de servicio, es siempre justificada; pero debe procederse con justicia respecto de los empleados que los desempeñan. Edmundo Burke decía, con razon, que no era prudente, ni bueno, ni justo modificar las condiciones o las pensiones adquiridas; la reforma debe rejir sobre el porvenir; que la vida de una nacion no puede ser comparada a la de un individuo; no debe cometerse una cruel-

dad o una injusticia, si puede llegarse algun tiempo despues, al fin que se tiene en vista, es decir, a la economía. La razon por la cual la disminucion del número de funcionarios en este país ha sido acojida con satisfaccion por la nacion, decía Gladstone, es porque ningun país, ningun parlamento, persiguiendo la reduccion de empleos, ha observado mas cuidadosamente las reglas de la justicia para con cada individuo; y es por esto que la reforma debe ser estudiada y efectuada gradualmente (1).

5.° Jubilacion.—Es el último de los modos de terminar en el servicio público; trataremos de él en párrafo aparte.

III. Pensiones

Todos los Estados tienen establecidas de alguna manera las pensiones a favor de los funcionarios públicos; se ha reconocido la necesidad de mantenerlas con mas o ménos modificaciones de forma. Por regla jeneral, los empleados públicos no poseen mas patrimonio que la remuneracion asignada a sus empleos, ya sea porque el servicio les impide dedicar su atencion a asuntos ajenos a él, ya porque las condiciones de los cargos públicos no proporcionan a los que los desempeñan las facilidades que, para adquirir otras entradas, encuentran los que prestan servicios de distinta naturaleza.

El individuo que sirve a un particular es atendido por éste, en lo posible, cuando circunstancias de salud o de edad le impiden continuar en el trabajo.

---

(1) A. Todd, *Le Gouvernement Parlementaire en Angleterre.*

El particular no despide al empleado que por largos años ha dedicado su intelijencia y sus fuerzas a servirle y a quien especiales circunstancias le impiden seguir trabajando; por el contrario, le auxilia como puede.

Las instituciones comerciales se preocupan del porvenir de sus empleados, estableciendo cajas de ahorros. El Estado debe, con mayor razon, velar por los empleados que se imposibilitan para seguir prestándole sus servicios. Tiene que asegurar a sus ajentes los medios para vivir en caso de imposibilitarse, porque solo así se mantendrán constantemente en su servicio los mejores funcionarios; pues si no tuvieran la esperanza de que nunca les faltará lo necesario para la vida, se dedicarían a otros trabajos que en algun tiempo les proporcionarían mejor situacion que las que ofrecen los sueldos del Estado. Y esto no es ventaja, puesto que la sociedad política necesita de los servicios de muchos de sus miembros.

Mas, si es verdad que en todos los paises se encuentran establecidas las pensiones, como elemento indispensable de gobierno y de administracion, algunos publicistas atacan su existencia y proclaman su abolicion.

El Estado, dicen, no debe convertirse «en tutor del empleado público, el cual despues de todo, debe usar de su libre actividad tal como quiera, sin que el Estado deba entrar para nada en la investigacion de si debe o no ahorrar para el porvenir» (1). Vemos desde luego, que hai un error al afirmar que el empleado público debe usar de su libre actividad; esta libertad no la tiene, pues está limi-

(1) FRANCISCO MELLADO, *Resúmen de Derecho Administrativo*, Leccion 43.

tada por el cumplimiento de sus deberes y de tal manera que el ejercicio de su actividad para proporcionarse otros medios de subsistencia que los que le da el empleo, no alcanzará jamas a mejorar su situacion; no hablamos de las excepciones, es decir, de los empleados que por circunstancias particulares logran obtener mejor fortuna, sino de la jeneralidad.

Y todavía, es preciso contar a los funcionarios que de un cargo público hacen verdadera profesion, ademas del medio de ganar la vida.

Pero si las pensiones son indispensables, es preciso mantenerlas en forma que no se conviertan en pesada carga para el Estado. No tenemos nosotros motivos para inquietarnos por este lado, en cuanto a las pensiones establecidas, con el carácter de permanentes, a favor de los empleados civiles y que se limitan a la *jubilacion*. El incremento de las pensiones se encuentra en las de gracia, otorgadas por leyes especiales, y en las militares.

Los funcionarios civiles tienen el derecho a la *jubilacion*, por medio de la cual perciben una parte del sueldo asignado al empleo que desempeñaban, relacionada con los años de servicios. Las pensiones civiles permanentes no alcanzan a las familias de nuestros funcionarios, como acontece en muchos otros paises.

La *jubilacion* se otorga, segun los preceptos de la lei orgánica respectiva de 20 de agosto de 1857, a los empleados que reciben remuneracion del Tesoro Nacional y que, habiendo llenado cumplidamente las funciones de su destino, se imposibilitaren física o moralmente para ejercerlas. Se adquiere el derecho, satisfechas las condiciones anteriores, despues de diez años de servicios; la imposibilidad

física o moral anterior a ese tiempo no da lugar a aquel. Tambien lo adquieren los empleados que tengan mas de sesenta y cinco años de edad y cuarenta años de servicios. La pension consiste en tantas cuarentavas partes del sueldo como años haya servido el funcionario, debiendo prevenirse que la jeneralidad de las leyes que han reorganizado los servicios públicos en los últimos años, no toman como base la totalidad del sueldo para fijar la pension, sino tan solo el setenta y cinco por ciento; sobre esta parte se liquida la pension anual.

Las pensiones son otras en el órden militar, como asimismo crecido el monto de las especiales a que han dado lugar las guerras en que se ha comprometido la República.

El fondo o capital que el Estado destina al pago de pensiones a los funcionarios se forma, en algunos paises, con deducciones del sueldo de los mismos empleados. Segun la lei de montepío militar de 6 de agosto de 1855, se establece esa base para la pension que ella misma asigna a las familias de los miembros del Ejército y de la Marina. Esto es inaceptable, y sería mas conveniente fijar un sueldo menor al funcionario, quien no se molestaría con la rebaja. Las pensiones tienen un carácter de proteccion y de gratitud del Estado para con sus servidores; fundadas en deducciones de la remuneracion que él mismo les asigna, desaparece esa relacion, puesto que las sumas que perciban serán el pago de algo que se les adeuda. Hoi no se aplica en esa parte la lei de 1865 sobre montepío militar, pues la lei de contribuciones no autoriza la exaccion.

Acerca de esta misma materia, debemos recordar que las peticiones de pensiones de gracia ante el Congreso han de someterse a la lei de 10 de se-

tiembre de 1887, que establece para ellas tramitacion especial, a fin de limitar su número.

En cuanto a la jubilacion, rijen la lei jeneral de 20 de agosto de 1857; la de 7 de setiembre de 1860, que extendió los beneficios de aquella a ciertos empleados de la Caja de Crédito Hipotecario; la de 3 de setiembre de 1863, sobre la forma como deben contarse los años de servicios y las interrupciones, y el reglamento de 6 de junio de 1868.

Todavía agregaremos que de la regla jeneral de la jubilacion se exceptúan los oficiales del Rejistro Civil, quienes no gozan de ella, segun lo dispuesto por el artículo 31 de la lei de 17 de julio de 1884.

b) Administracion local

CONCEPTO JENERAL.

Conocida la organizacion jeneral de la Administracion Central, es decir, de la que tiene a su cargo los intereses que afectan a la comunidad nacional, que abarcan toda la extension del territorio y comprenden el conjunto de sus habitantes, pasamos al estudio de la organizacion de la *Administracion Local o Municipal*, es decir, de la que atiende los intereses de las pequeñas secciones territoriales, dentro de las cuales vive y se desarrolla el grupo comunal.

Las pequeñas agrupaciones, *municipios* o *comunas*, se forman naturalmente; no tienen nada de artificial y no son creaciones de la lei, a no ser en la determinacion de su réjimen y en su delimitacion positiva. Nacen juntamente con la sociedad y, desde su oríjen, procuran atender por sí mismas las exijencias de interes para los individuos del grupo. La lei viene despues a reglamentar los procedimientos, con lo cual conserva, por otra parte, la unidad de la nacion.

En el derecho antiguo, lo que hoi llamamos Municipio se confundía orgánicamente con el Estado jeneral autónomo. El derecho municipal nació como limitacion de la autonomía, al ser sometidas al imperio de Roma las ciudades latinas (1).

Los grupos fundamentales de la organizacion romana fueron el *clan* y la *gens*. El primero comprendía a los individuos que podían probar, de je-

(1) MOMMSEN, *Histoire Romaine* y *Le Droit Public Romain*, t. VI, 2.ª parte.

neracion en jeneracion, su descendencia de un autor comun. La *gens* se componía de los individuos que, pretendiendo descender de un autor comun no podían probar el grado de parentesco ni los lazos intermedios. Diez casas o familias formaban la *tribu,* llamada tambien *gens;* diez tribus la *curia,* que es el grupo orijinario del municipio romano (1).

La confusion que existió en los primeros tiempos de Roma, de la jestion municipal con el Estado jeneral, se hizo en Grecia; los funcionarios tenían a su cargo tanto la atencion de los intereses jenerales, como la de los locales.

En cuanto el derecho municipal propiamente dicho, la ordenacion jurídica, nació en Roma, con la conquista de las ciudades latinas.

La habilidad conquistadora de Roma dejaba en vigor la lejislacion de aquellos pueblos que no se sometían fácilmente a su dominacion y de los cuales temía un levantamiento posterior, a fin de no quitarles todo, conjuntamente con su independencia (2). En cambio las ciudades que acataban fácilmente la voluntad romana eran tratadas duramente y sometidas a la lei que la metrópoli les dictaba (3). Entre las primeras hubo algunas, de superior civilizacion, a las cuales se dió el título de ciudades municipales y manejaban sus negocios locales con independencia. Este título se otorgó fácilmente durante el Imperio.

El mantenimiento de la lejislacion local en las ciudades conquistadas no expresa el carácter de un

(1) MOMMSEN, *Histoire Romaine* y *Le Droit Public Romain*, t. VI, 1.ª parte.

(2) En Grecia se practicó tambien este sistema. DURUY, *Historia de los Griegos.*

(3) Se llamaban *vectigales*. MARQUARDT, *Organisation de l'Empire Romain*, t. I.

municipio, tal como hoi se entiende, por cuanto siempre Roma conservaba la facultad de restrinjir, en beneficio propio, la libertad que otorgaba. Una manifestacion expresa de su voluntad soberana podía haber hecho conservar aquella independencia local, sujetándola a prescripciones que sin menoscabarla, la aseguraran dentro de los límites que exijían las circunstancias y su particular interes.

Por otra parte, las conquistas de Roma fueron transitorias, pues no conquistaba paises de raza homojénea ni de instituciones semejantes a las suyas. Gobiernos aristocráticos y democráticos; todas las relijiones y todas las costumbres caían a sus piés, por lo cual la vida municipal de entónces puede considerarse mas bien como la consecuencia lójica de la diversidad de tipos que entraban en la conquista y que no era posible unificar. En cualquier tiempo, la tentacion de formar un Estado universal traerá la concentracion de las libertades en los centros que formen las distintas agrupaciones sociales, diversas por su oríjen, su lengua, su relijion, sus costumbres y por todos los caractéres de las nacionalidades.

Aquel municipio no comprendía el recinto de una ciudad, es decir, de la agrupacion clásica, con iguales hábitos, con relaciones íntimas, con las mismas necesidades. Era mas vasto, pues abarcaba varios centros importantes de poblacion, formándose artificialmente por imposicion de la conquista y faltándole por consiguiente su principal carácter: la naturalidad. El municipio está fundado en la naturaleza misma; no puede salir del círculo que ésta le fija; lo demas es artificial y no corresponde a la verdadera idea. El municipio ar-

tificial vive artificialmente, llegando a dificultarse o a ser imposible su mantenimiento (1).

La curia es fundamental en el municipio romano. Aunque los *duumviros* eran los jefes del municipio, a los *decuriones* se asignaba todo el trabajo y eran los verdaderos municipales. El número de decuriones no era limitado y se llegaba de dos maneras al desempeño del cargo: por herencia y por eleccion. No eran remunerados y tenían muchas obligaciones, pues, ademas de las propiamente locales, servían de ajentes de policía, administraban justicia y recaudaban las rentas del Estado. A los individuos del cuerpo municipal, formado por los decuriones y otros funcionarios, se les llamaba tambien *curiales*.

La curia gozaba de independencia completa con respecto a la Administracion Central en lo relativo al manejo de los intereses meramente locales, haciéndose la conveniente separacion entre éstos y los jenerales. En cambio, se confundía en parte con el poder judicial, pues los funcionarios municipales administraban justicia, no conociéndose la separacion de los poderes públicos, teoría moderna, como se sabe. La intervencion de los decuriones en los negocios locales era directa y dirijian personalmente los que cada uno tenía a su cargo, a diferencia de lo que hoi ocurre con los miembros del municipio, quienes constituyen una asamblea deliberante, dejando la ejecucion de los acuerdos y la direccion de los servicios a funcionarios especiales, de los cuales alguno forma parte del municipio, como el primer alcalde, entre nosotros, y otros nó, como el jefe de la policía.

---

(1) TROLLEY, *Traité de la hiérarchie administrative*, t. I.

A pesar de la independencia que llegaron a tener los municipios en el manejo de algunos negocios locales, el poder central estableció una vijilancia o control sobre la administracion de aquéllos y al efecto creó cuatro funcionarios encargados de esta superior tutela; se llamaron *cuestores itálicos*. Fueron intermediarios entre Roma y sus súbditos (1).

Desde los tiempos de que tratamos, el poder central ha creido indispensable ejercer una especie de tutela sobre los municipios. Por ella se comenzó para centralizar el manejo de todos los intereses sociales, llegándose hasta ahogar completamente la libertad comunal. Los individuos que están cerca de las necesidades locales y que las sienten son los que mejor pueden satisfacerlas; pero siempre con sujecion a bases fundamentales, emanadas de la lei que rija los procedimientos y que mantenga la unidad nacional.

Ántes de la constitucion de Sila (80 a. J. C.), la condicion jurídica del municipio romano no estaba claramente definida. Sila introdujo en esta materia innovaciones que crearon la verdadera situacion del réjimen municipal en sus relaciones con el Estado central, y su personería jurídica. Segun Mommsen (2), esta época marca el nacimiento del municipio legal, es decir, como persona jurídica, en Italia. Con tales reformas la institucion municipal continuó prosperando; pero la constitucion de Sila no había dado completa amplitud a la personería de las comunas, por cuanto no podían aceptar directamente donaciones ni legados. Esta facultad no

(1) MOMMSEN, *Histoire Romaine*, t. II.—MARQUARDT, *Organisation de l'Empire Romain*, t. I.

(2) *Histoire Romaine*, t. V.

se les otorgó sino bajo el Imperio, en los gobiernos de Adriano y de Marco Aurelio.

El despotismo imperial no fué al principio desfavorable para el municipio. El emperador aprovechaba de su poder para abusar de él, coartando las libertades en Roma. Le bastaba molestar donde gozaba de cerca de las consecuencias dolorosas de sus arbitrariedades. Por esta circunstancia muchos ciudadanos romanos emigraron a las provincias en busca de las libertades que, ahogadas en Roma, se mantenían con la independencia relativa de los municipios. Sin embargo, no escaparon éstos de la obligacion de pagar gruesas sumas de dinero, que el poder central necesitó para resistir a las primeras invasiones de los bárbaros y cuando no contribuían con dinero, se les obligaba a entregar las propiedades que habían adquirido. Esta situacion no pudo ménos que influir en el debilitamiento de la vida municipal, que continuó decayendo, aun mas, bajo Constantino, quien llevado por su espíritu de propaganda del cristianismo, dió tal influencia al clero, que le entregó la administracion de las ciudades, dando a los obispos intervencion en la designacion de los miembros del municipio y autorizándoles para disponer de las entradas de la ciudad. Inútil nos parece manifestar los inconvenientes de dar a instituciones relijiosas el manejo de intereses puramente temporales, que no pueden someterse a consideraciones de un órden enteramente distinto. En este tiempo se entregó tambien al clero el rejistro civil, dándose a la constitucion de la sociedad y de la familia un carácter enteramente nuevo.

Elejidos los funcionarios municipales, no ya tan solo para atender los servicios que exijían las loca-

lidades, sino tambien para llenar primordialmente deberes de otro órden, decayó de una manera notable la situacion de aquellos cargos y los *decuriones* no correspondieron a los deseos del pueblo. Los abusos fueron tantos que el mismo poder central llegó a temer, y obligado por el descontento popular, creó el cargo de *defensor*, encargado de protejer los derechos de los administrados contra la falta de honradez de los administradores. Este funcionario fué al principio representante del gobernador en la ciudad e intermediario entre aquél y ésta. Mas tarde, se convirtió en el apoyo de las clases inferiores contra las vejaciones de los poderosos y principalmente de los decuriones (1).

La ventajosa situacion en que poco a poco se colocaron los defensores, inspiró recelos en el poder central; apoyado éste por el clero volvió al sistema interventor.

Las invasiones de los bárbaros, que introdujeron una sociedad completamente nueva, modificaron la vida municipal, y en el desórden producido por aquellos acontecimientos, los municipios hubieron de participar de la situacion a que fueron reducidos los paises conquistados. Los invasores llevaron una nueva lejislacion, la cual tenía que alcanzar al municipio. En el año 506, Alarico dictó un código que contenía prescripciones expresas acerca de este punto. Las principales eran las relativas a la eleccion de los funcionarios municipales; se extendió este sistema de designacion a mayor número de cargos. En todas estas evoluciones se conservó la curia, como base municipal, hasta el siglo VIII.

En el estudio particular de las instituciones de

(1) MARQUARDT. *Organisation de l'Empire Romain.*

Chile, debemos buscar sus antecedentes históricos en el desarrollo que las mismas han tenido en España. El municipio tuvo ahí hasta el año de 507 los mismos caractéres ya indicados del municipio romano. En ese año la batalla de Guadalete dió entrada en la península a los moros, quienes introdujeron en lugar del municipio, corporacion, el *vali*, funcionario unipersonal encargado de los servicios locales.

Esta es época de transicion en la historia de las instituciones españolas.

El feudalismo mató por completo la vida municipal. Las ciudades perdieron su importancia porque los señores levantaron en los campos sus castillos fortificados y las agrupaciones se formaron a su alrededor. El absolutismo imperó en todas partes y no hubo mas voluntad que la del señor feudal en su dominio. El capricho de los hombres se sustituyó a las leyes y las libertades comunales llegaron al aniquilamiento mas completo.

Esta situacion no podía durar; la libertad comunal era la aspiracion de todas las ciudades. Los pueblos italianos iniciaron la revolucion para obtenerla y el municipio fué medio de defensa contra el feudalismo.

Los reyes y señores otorgaron a las ciudades *cartas de concesion*, en virtud de las cuales les daban ciertas libertades. Oton el Grande, estableció la libertad comunal en las ciudades italianas, como medio de granjearse la voluntad de los subyugados (1).

---

(1) DI BERNARDO, *La Pubblica Amministrazione e la Sociologia*, t. II.—TROLLEY, *Traité de la hiérarchie administrative*, t. I.—AZCÁRATE, Discurso pronunciado en el Ateneo de Madrid en 1892.—DARESTE DE LA CHAVANNE, *Histoire de l'Administration en France.*

En el siglo XII, la independencia municipal era completa. Véase como la pinta Guizot en su *Histoire générale de la civilisation en Europe.*

«Yo supongo, señores, que en 1789, en el momento en que comenzaba la terrible rejeneracion de la Francia, un vecino del siglo XII, se encontrase repentinamente entre nosotros.... conducidle a alguna de las comunas de Francia de esa época, a Reims, a Beauvais, a Laon, a Noyon; entra en la ciudad; no encuentra ni torres ni baluartes, ni milicia comunal, ningun medio de defensa, todo está a disposicion del primer ocupante. El *burgues* se inquieta por la seguridad de esta comuna; la encuentra débil y mal garantida. Penetra en su interior, se impone de lo que pasa, cómo se gobierna; de la suerte de los habitantes. Se le dice que existe afuera de la comuna un poder que les fija los impuestos como le place, sin su consentimiento; que convoca su milicia y la envía a la guerra, tambien sin su aceptacion. Se le habla del majistrado, del *maire* y oye que los vecinos no los nombran. Se impone de que los negocios de la comuna no se deciden en la comuna misma; un hombre del rei, un intendente los administra, solo y desde léjos. Todavía, se le agrega que los habitantes no tienen derecho de reunirse en asambleas, de deliberar en comun sobre lo que les toca, que la campana de la iglesia no les llama a la plaza pública. El vecino del siglo XII queda confundido.»

La tutela volvió a surjir. El emperador Federico I creó el cargo de *podestá*, conocido en la historia por los abusos que cometieron los individuos a quienes se confió. Esta funcion era servida por un extraño a la ciudad y le correspondía la vijilancia del municipio, como la tuvieron en el romano los

cuestores itálicos. Mas, el *podestá* tomó luego la forma del absolutismo mas tremendo.

En España, la guerra con los moros obligó a fortificar ciudades en el territorio que se les quitaba y al rededor de ellas se agrupaban los peninsulares, unas veces sometidos al jefe militar y otras constituyendo propiamente un municipio. Las ciudades obtuvieron tambien *cartas de concesion* que se denominaron *fueros*, de los cuales el mas antiguo, del siglo XI, es el *Fuero viejo de Castilla*.

La importancia de los municipios españoles, es, en el tiempo de que tratamos, digna de consideracion, por cuanto los miembros de las comunas tenían un puesto en las asambleas nacionales, primitiva forma del gobierno representativo. Bajo este aspecto tienen, quizá, tanta importancia como cuando, verdaderamente independientes satisfacen por sí mismos las exijencias locales.

Verificada en 1492 la unidad española, progresó la independencia municipal; pero fué pronto restrinjida.

La nobleza española apoyaba al principio la libertad comunal; mas, como viera que se separaba de las ideas dominantes en el trono, adoptó el camino de mantenerse unida al rei e inició guerra cruda a la libre situacion de las comunas. Se encendió la guerra armada, y la clase media, sostenedora de la independencia municipal, fué derrotada en la batalla de Villalar, en 1521, la cual puso término a la llamada *guerra de las comunidades*. En seguida se abolieron los fueros (1).

En los siglos siguientes, XVII y XVIII y en el actual, la comuna goza en unos paises de indepen-

(1) LAFUENTE, *Historia jeneral de España*, t. IX.

dencia y en otros se encuentra sometida en parte, a lo ménos, al poder central. Estas situaciones han dado oríjen a las teorías de la *centralizacion* y de la *descentralizacion*.

Siguiendo el desarrollo puramente histórico, nos encontramos en el siglo XVI, en el año de 1541 con la iniciacion en Chile, recien ocupado, de instituciones políticas traídas de España juntamente con la conquista.

El 12 de febrero de 1541, Pedro de Valdivia fundó la ciudad de Santiago y el 7 de marzo del mismo año estableció el primer cabildo, es decir, la primera corporacion municipal, designando él mismo a los individuos que debían formarlo. La importancia del cabildo de Santiago es inmensa en nuestra historia nacional, pues no solo ha atendido a las necesidades locales sino que constituyó en la colonia parte integrante del Gobierno y en su seno se inició nuestra Independencia.

Cárlos V había ordenado, en 1525, que los vecinos de una ciudad nombrasen su cabildo, salvo el caso en que se hubiera pactado dejar esa facultad a los adelantados de nuevos descubrimientos y poblaciones. Valdivia no dejó el ejercicio de tal derecho a los primeros habitantes de Santiago y procedió por sí solo. El dia indicado, (7 de marzo de 1541) formó el cabildo, nombrando dos alcaldes, seis rejidores, un mayordomo y un procurador.

«Esa corporacion, dice un historiador, fué designada en una casucha cuyas paredes eran de adobon y techo de paja» (1).

El cabildo, tal como lo constituyó Valdivia, se renovaba cada año, por eleccion que sus propios

(1) MIGUEL L. AMUNÁTEGUI, *El Cabildo de Santiago*, t. I.

miembros hacían de las personas que habían de reemplazarles. Tenía latas atribuciones y ejercía funciones lejislativas, administrativas y judiciales. Tan extensas eran sus facultades que proponía sacerdotes para curas, era patrono de monasterios y llegó hasta fijar arancel para la venta de zapatos (1).

Los únicos que podían ser elejidos para los cargos del cabildo eran los contribuyentes, es decir, los *vecinos*, como se les llamaba. que tenían comercio, repartimiento de indios o tierras de cultivo (2). El rei nombraba tambien rejidores perpetuos, con lo cual ejercía intervencion directa en la corporacion.

Y todavía, consignaremos, como dato curioso de la primera organizacion municipal de Chile, la influencia decisiva que ejerció en la eleccion de los primeros cabildantes, doña Ines de Suarez, querida de Valdivia (3).

La vida municipal de la colonia, fué tan triste como la de ésta misma. Los individuos no se avecindaban en las poblaciones sino para lucrar y tan pronto como formaban un capital, se trasladaban a otro punto o a la península.

Se ha visto, en el capítulo de los *Funcionarios Públicos*, cómo el Congreso de 1811 abolió el sistema de provision de los cargos del cabildo por medio de la subasta, buscando un sistema mas moral y popular.

El Reglamento constitucional provisorio de 27 de octubre de 1812, dice en su artículo 12:

«Los cabildos serán electivos y sus individuos se nombrarán anualmente por suscripcion.»

(1) BARROS ARANA, *Historia Jeneral de Chile*, t. I.—AMUNÁTEGUI, *El Cabildo de Santiago*, t. I.

(2) BARROS ARANA, *Historia Jeneral de Chile*, t. I.

(3) BARROS ARANA, *Proceso de Pedro de Valdivia*.

Se reconoce ya, como elemento constitucional indispensable, el oríjen popular de las Municipalidades.

Los ensayos constitucionales posteriores mantuvieron la misma base y dieron aun mas independencia a la Administracion local. La Constitucion de 1832 dice en sus artículos 155 y 157:

«155. Subsistirán los cabildos en la forma que hoi tienen, hasta que el Congreso determine su número y atribuciones.»

«157. Ninguno de sus individuos podrá ser arrestado o preso, sino por órden expresa del Supremo Director, quien solo la podrá librar en materias de Estado, y en las de justicia la Cámara de Apelaciones; pero si la naturaleza de la causa exijiese un pronto remedio, se les arrestará por la autoridad competente en lugar decente y seguro, y se avisará inmediatamente al Director.»

Las Constituciones de 1823 y 1828 establecen la organizacion municipal sobre las bases que mas tarde siguió la de 1833.

Es digna de atencion la de 1828 que creó Asambleas Provinciales.

Por fin, el Código Fundamental vijente no ha sufrido, en la organizacion municipal, modificaciones, desde que se dictó en 1833. Las reformas emprendidas en esta materia provienen de la lei, y de ellas nos ocuparemos en capítulo especial.

I. CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION

Cualquiera que sea el sistema que se adopte en el réjimen municipal, no puede entregarse al municipio mismo su propia organizacion. Aunque goce

la comuna de la mas ámplia independencia, no alcanza su accion hasta dictar su constitucion, por cuanto ella está ligada a la organizacion jeneral del Estado.

Corresponde a la Constitucion y a las leyes adoptar las bases de la organizacion municipal.

«La palabra *autonomía*, con la cual los griegos designan la libertad de que se acaba de tratar, dice un distinguido autor (1), y que corresponde a la fórmula romana *legibus suis uti*, no significa, en manera alguna, que las ciudades libres puedan vivir bajo las leyes que les plazca dictarse..... La autonomía no confiere a las ciudades libres sino el derecho, consagrado por las cartas que les han sido otorgadas, de administrar por sí mismas sus negocios comunales, por medio de majistrados nacionales, y fuera de la accion del Gobernador.»

¿Cuáles son las bases que deben contemplarse en la organizacion municipal?

Se ha insinuado la existencia de dos doctrinas acerca de este punto y que se conocen con las designaciones de *centralizacion* y *descentralizacion*. Respecto de ámbas se cuenta con luminosos escritos que podrían formar bibliotecas.

Segun la primera doctrina, el poder central debe tener injerencia en el municipio, ya sea designando al jefe de él, quien, al mismo tiempo, es representante del Ejecutivo, ya sea interviniendo de cualquier manera en el manejo de los negocios locales. Conforme a la segunda, la vida municipal debe ser absolutamente independiente del poder central, manejándose los asuntos locales por los individuos del municipio, en conformidad a los preceptos de la Constitucion y de las leyes.

---

(1) MARQUARDT, *Organisation de l'Empire Romain;* t. I.

La centralizacion cuenta con fervorosos partidarios, especialmente en Francia, donde, segun éllos, ha sido la causa de su engrandecimiento. Organizado el municipio bajo el sistema de la centralizacion, el gobierno central se hace, en realidad, cargo de toda la vida política de la nacion, debilitándose y hasta anulándose la iniciativa particular. Es indudable que todos los ciudadanos del Estado deben tener interes por la cosa pública, preocupándose algo siquiera de los negocios públicos, ya que a todos tocan tan de cerca; esto no sucede en los paises centralizados, pues los ciudadanos ven que todo les viene del gobierno, especie de Providencia.

De aquí la formacion en estos Estados de una clase de ciudadanos, que desencantados de la vida política anémica, abandonan por completo la cosa pública en manos de los ajentes del poder central, constituyendo el *elemento neutro*, como lo llama un autor español, perjudicial por su inercia, para la vida del Estado libre (1).

La preponderancia de la capital del Estado es consecuencia lójica de la centralizacion. Y al decir preponderancia, no se trata de la natural que ha de ejercer la capital por su poblacion, por ser el centro de comercio mas importante, si lo es, o por tener en ella su asiento los poderes públicos encargados del gobierno interior y de las relaciones internacionales, sino de la particular situacion de la capital como centro de todo el movimiento político del pais. De ahí, como lo dice Vivien, en Francia, quien sea dueño de Paris y de los telégrafos lo es del pais entero. Así se ha pensado tambien entre nosotros, que basta ocupar la Moneda para gober-

(1) AZCARATE, *El Réjimen Parlamentario en la práctica.*

nar. Y esto, en parte, es la verdad, porque las provincias lo han esperado todo del gobierno central. En cambio, se dice, no es dueño de la Inglaterra quien lo sea de Lóndres, porque surjirán todos los municipios con su vida propia, levantando la bandera de la mas absoluta independencia y manifestando que la vida política inglesa, o sea, el interes por los negocios públicos, no está radicado en Lóndres sino que existe en cada uno de los centros municipales, con completa libertad e independencia de la capital.

Los partidarios de la centralizacion alegan un argumento especioso, pues dicen, que sin ese sistema orgánico, se pierde la unidad del Estado; no se llega tan solo al federalismo, sino que se desorganiza la sociedad política, porque se segregan poco a poco los componentes.

Con este raciocinio se hace una confusion entre la unidad del Estado y la centralizacion administrativa; entre uno de los caractéres esenciales de la organizacion política, como es la unidad, y una circunstancia de la misma organizacion, como lo es el sistema centralizador.

La unidad de la nacion la constituyen la raza, los antecedentes históricos, el lenguaje, la relijion, y otras particulares circunstancias que mantienen en estrecha union a los individuos de las agrupaciones. No hai leyes que puedan destruir la unidad y si llega a destruirse, será porque le falta alguno de los lazos de union, en cuyo caso su mantenimiento es imposible. En cambio, la centralizacion proviene de la organizacion política, nace de la lei positiva y tiende, nó a mantener la unidad, que se sostiene por otras causas, sino a conservar en manos del poder central los intereses que los

individuos pueden manejar por sí solos, con el aparente objeto de dar fuerza y enerjía a aquel poder y de tutelar los intereses de los ciudadanos, que no deben ser entregados así no mas en manos inexpertas, sino en la de los ajentes del poder central, preparados para atender a toda clase de negocios públicos.

El réjimen de la descentralizacion no quiere la ruptura de la unidad nacional, ni la produce. Basado en la distincion de los intereses públicos en jenerales y locales, asigna su atencion a diversos órdenes de funcionarios y determina para cada uno diversa órbita de accion. Los intereses jenerales son atendidos por la Administracion Central, con independencia absoluta de la Administracion local, la cual, a su vez, puede y debe manejar los intereses puramente comunales, con independencia de aquella.

No se trata de independizar o descentralizar las instituciones dentro de un mismo órden. No es aceptable la doctrina de los que, en la Administracion jeneral del Estado, rompen la jerarquía administrativa, separan de la injerencia natural del Jefe del Estado servicios públicos que deben conservarse en sus manos y llegan a convertir cada reparticion administrativa en pequeños poderes absolutos. Esto no admite descentralizacion, y mucho ménos la que llega hasta la irresponsabilidad.

Y como se trata, al considerar a los municipios, de instituciones de carácter administrativo, es lójico que a los cuerpos encargados de servir los intereses locales no se les dé otra funcion pública que les haga salir de su órbita propia, pues se desnaturalizan su condicion y su fin. La atencion correcta de los servicios locales es su único papel y

no debe encomendárseles, como sucede en Chile actualmente, funciones de carácter electoral que, en la jeneralidad de los casos, se anteponen a las que forman su verdadera mision. Esto no quiere decir que los partidos, principalmente en aquellos paises en que obedecen a programas de ideas, como sucede entre nosotros, no lleven su lucha al campo de los municipios. Es lójico que la lleven puesto que lo que desea cada uno es el predominio de sus ideas y el desarrollo de sus programas en todo el gobierno del Estado, en todas las instituciones políticas. Pero de ahí a hacer de los municipios la base del poder electoral hai mucha distancia y miéntras aquello es razonable, lo otro perturba la correcta marcha de las instituciones locales y perjudica considerablemente los intereses comunales que son pospuestos a los de la política partidarista y, a veces, oportunista.

Se presenta por los enemigos de la independencia municipal, como inconveniente sério para establecerla en el derecho y en la práctica, la dificultad de determinar con exactitud los intereses puramente locales, pudiendo llegar a confundirse con los de carácter jeneral. Es verdad que existen materias de servicio público que revisten condiciones de interes local y que las tienen tambien de carácter mas ámplio. La instruccion primaria interesa inmediatamente a cada localidad y en jeneral a la nacion toda. En materias de policía concurren tambien circunstancias análogas. No es difícil salvar tales inconvenientes asignando a cada jestor público la parte correspondiente y como aunque el interes sea local o comun, siempre será nacional, presidiendo los actos públicos el espíritu elevado que debe guiar a los ajentes en su

ejecucion, no habrá temor de que se presenten en pugna.

La independencia de los municipios es natural. No hay pueblo que no esté preparado para ella, cuando se reconoce en las condiciones de prudencia y de verdad en que debe serlo. Podrá adolecer la Administracion local de cierta falta de preparacion en sus ajentes, de descuidos o de otros defectos mas o ménos graves. No es ello culpa del sistema sino de los que lo aplican. Por lo demas, parece que basta para atender debidamente intereses limitados en su propia localidad un poco de patriotismo y mucha honradez; con la falta de lo primero y sobre todo de lo segundo, no hay sistema político, por bueno que sea, que no dé pésimos resultados.

La independencia o autonomía municipal exije la responsabilidad inmediata de los funcionarios respectivos. Los ajentes municipales han de estar en situacion de rendir cuenta de sus actos en cualquier momento. Administran fondos, dirijen ramos de servicio local, son delegados del pueblo puestos al frente de sus intereses comunales y en tal condicion deben encontrarse siempre prontos para que sus mandantes sepan cómo proceden y puedan hacerles efectiva su responsabilidad cuando no desempeñen su cargo debidamente.

La organizacion municipal se ajusta a varios otros principios, ademas de los que se refieren a su independencia.

Ya hemos dicho que no pueden tener injerencia en las elecciones de los Poderes públicos, limitándose su accion a la satisfaccion de las necesidades de la localidad.

El grupo comunal, base del municipio, no proviene de la lei, la cual lo encuentra formado y lo

reglamenta en sus procedimientos como institucion política y en sus relaciones con la agrupacion nacional de que forma parte. En consecuencia, la lei orgánica del municipio, ha de reconocer este hecho y no tratar de establecer municipios a su antojo. No entran, pues, en esta organizacion, solamente los límites de las divisiones territoriales principales que, fundados en otros antecedentes, pueden no corresponder a las verdaderas agrupaciones municipales. Lo mejor sería que correspondiera la division territorial, en alguna de sus fases, al municipio; pero conformándose aquella a lo que la naturaleza ha establecido, es decir, creándose las circunscripciones que constituyen la division territorial de manera que correspondan exactamente al territorio que naturalmente forma cada comuna.

La organizacion de las policías, de las vías públicas y otras materias que suelen confundirse, han de fundarse en los principios de órden público y de interes jeneral, de los cuales responde, el poder central y en las necesidades particulares de cada localidad.

En los capítulos dedicados a cada materia se trata el punto especialmente y se fijan los límites de cada jestor.

II. ORGANIZACION MUNICIPAL

El artículo 113 de la Constitucion dice:

«Habrá una Municipalidad en todas las capitales de departamento, y en las demas poblaciones en que el Presidente de la República, oyendo a su Consejo de Estado, tuviere por conveniente establecerla.»

Los artículos siguientes determinan que dichas corporaciones se compondrán de *alcaldes* y *rejido-*

res, cuya eleccion será popular y directa, en el número que fije la lei; sus condiciones de elejibilidad y las materias que deben ser atendidas por aquellas en sus territorios y que son, en jeneral:

Cuidar de la policía de salubridad, comodidad, ornato y recreo;

Promover la educacion, la industria y el comercio;

Cuidar de los establecimientos de educacion que se paguen de fondos municipales;

Cuidar de los hospitales, hospicios, y demas establecimientos de beneficencia;

Cuidar de la construccion y reparacion de los caminos y otras obras públicas de necesidad y ornato que se costeen con fondos municipales;

La presidencia de la Municipalidad la confiere al Gobernador en la cabecera del departamento y al subdelegado en las demas poblaciones, dándole la atribucion de vetar los acuerdos o resoluciones de la Municipalidad que perjudicasen el órden público (1).

La Carta no entra en detalles de organizacion ni de réjimen, que dejó a la lei, cuya promulgacion impuso en el artículo 122 y en el 2.° de los transitorios que dicen:

«Art. 122.—Una lei especial arreglará el gobierno interior, señalando las atribuciones de todos los encargados de la administracion provincial, y el modo de ejercer sus funciones».

«Art. 2.° (transitorio)—Para hacer efectiva esta Constitucion, se dictarán con preferencia las siguietes leyes:

«2.ª La de arreglo del réjimen interior.»

(1) La Lei de Municipalidades de 1854 estableció que una resolucion municipal perjudicaba al órden público cuando era contraria a la Constitucion, a las leyes y a decretos o sentencias dictadas por autoridad competente y cuando fuera notoriamente perjudicial a la localidad.

Las primeras leyes dictadas en cumplimiento de estos preceptos, fueron las de réjimen interior de 10 de enero de 1844 y de organizacion y atribuciones de las Municipalidades de 8 de noviembre de 1854.

En ámbas leyes predomina el principio de la centralizacion; todos los intereses locales son administrados por el ajente natural e inmediato del Presidente de la República, es decir, por el Gobernador del departamento, o por el subdelegado en las dos o tres localidades en que posteriormente se crearon cuerpos municipales. El Gobernador es miembro de la Municipalidad (1), contraviniéndose lo dispuesto por el artículo 114 (antiguo 123) de la Constitucion (2) y tiene voto en las resoluciones de la corporacion. La injerencia del Jefe del Estado es directa en la aprobacion del Presupuesto, pues a él otorga esta facultad la lei de 1854 (3).

La jestion de los intereses locales en manos de los ajentes del Ejecutivo iba mas léjos, pues la lei de réjimen interior de 1844 les otorgaba gran suma de autoridad.

Ya hemos observado, en el capítulo destinado a la *Jerarquía Administrativa*, que esa forma orgánica fué exijida por circunstancias comunes a todo pais cuyos habitos políticos comienzan a desarrollarse y cómo ha sido modificada, por las leyes de réjimen interior de 22 de diciembre de 1885; de Municipalidades de 12 de setiembre de 1887 y de 22 de

(1) Lei de 8 de noviembre de 1854, art. 2.°

(2) Dice el artículo 114: «Las Municipalidades *se compondrán del número de Alcaldes y Rejidores que determine la lei* con arreglo a la poblacion del departamento o del territorio señalado a cada una.» — No dice que el gobernador forma parte de la Municipalidad.

(3) Artículo 85.

diciembre de 1891 y otras de carácter mas jeneral (1).

La lei de 1887 introdujo en el réjimen municipal la primera reforma destinada a separar las funciones administrativas locales de las jenerales. Al efecto, asignó al primer alcalde, quitándolas al Gobernador, atribuciones privativas en algunos servicios municipales, como el aseo de las poblaciones, la direccion de mataderos y abastos y otras. El Gobernador, o subdelegado, continuó siendo presidente de la Municipalidad respectiva, segun el precepto constitucional, pero la lei le despojó del voto. Se conservó el servicio de policía de seguridad bajo sus órdenes.

En realidad, la lei de 1891 y las posteriores que la reforman o complementan, no han avanzado en materia de autonomía comunal mucho mas de lo que hizo la de 1887. Han sido disposiciones puramente gubernativas, dictadas para seguir el espíritu de la reforma, las que han venido a completar ésta. Nos referimos a la creacion de las Municipalidades fuera de las cabeceras de departamento, o sea al reconocimiento legal del municipio o comuna, existente en el hecho.

Con la vijencia de la lei de 1887 habría podido lograrse mucho en el sentido indicado si se hubieran creado corporaciones municipales en todas aquellas pequeñas agrupaciones de intereses locales. Es cierto que habría sido un obstáculo para ello la organizacion que tenían entónces, inconvenientes salvados por la lei de 1891; pero sostenemos que la base mas práctica de la reforma se encuentra en la subdivi-

(1) V. arts. 495 y 496 del Código Penal y 5 y 37 de la Lei de Organizacion y Atribuciones de los Tribunales.

sion de Municipalidades, con pequeño territorio, el que corresponde a cada grupo natural, formado con anterioridad a la lei. Nunca han sido los mismos los intereses locales de Santiago, Ñuñoa, Renca o Maipú, en el departamento de Santiago, ni los de San Bernardo, Peñaflor o Talagante en el de la Victoria, atendidos todos por la Municipalidad de Santiago y la de San Bernardo, respectivamente. En esa situacion, era natural que las rentas jenerales del departamento se destinaran a satisfacer exijencias de la ciudad cabecera, residencia de la corporacion, y se abandonaran las de los pequeños centros.

La lei de 23 de diciembre de 1891 fué latamente discutida en el Congreso Nacional desde 1889. Tuvo su oríjen no tan solo en el propósito de fundar la autonomía municipal sino tambien en el de procurar la libertad en las elecciones radicando en las Municipalidades, como de oríjen independiente del Ejecutivo, el poder electoral. El proyecto fué resistido por el gobierno del señor Balmaceda. Una vez derrocado éste, la revolucion triunfante lo aprobó en el Congreso elejido a fines de 1891 y fué promulgado como lei el 22 de diciembre de ese año, para rejir desde 1894. En aquella misma fecha se dictó el decreto por el cual se crearon Municipalidades en todos los pequeños centros poblados del pais; estas Municipalidades solo pueden ser suprimidas por medio de una lei (1).

El territorio asignado a cada una de las Municipalidades es el comprendido en una o mas subdelegaciones, dentro del mismo departamento; de manera que se ha conservado la base de la division territorial comun.

---

(1) Ley de 22 de diciembre de 1891, art. 1°.

Cada Municipalidad se compone de nueve miembros, de los cuales tres son alcaldes y los demas rejidores, debiendo elejirse un municipal mas por cada diez mil habitantes en los territorios cuya poblacion exceda de veinte mil.

De esta regla jeneral se exceptúan las Municipalidades de Santiago y de Valparaiso, compuestas de treinta miembros la primera y de quince la segunda.

Los Municipales son elejidos en votacion popular y directa, en las mismas fechas en que se verifica la eleccion de diputados (1). Duran tres años en el ejercicio del cargo.

La lei enumera las condiciones e incapacidades para optar al cargo, fija fechas para la calificacion de las elecciones, que se hace por la respectiva corporacion y entra en detalles a los cuales nos referimos, limitándonos a exponer las bases principales de la organizacion.

Al frente de los intereses locales, y de la corporacion encargada de atenderlos, existe en todos los paises un funcionario, elejido por la misma corporacion, sin intervencion del poder central, o bien por éste, jeneralmente de entre sus miembros. *Maire*, se llama en Francia, *Sindaco* en Italia, *Starosta* en Rusia, *Alcalde*, en España, de donde ha pasado a nosotros.

La denominacion de *alcalde* viene del árabe. Los moros, durante su dominacion en España, crearon el cargo de *al-kadie*, individuo encargado de administrar justicia, facultad que han ejercido tambien los alcaldes en España y en algunos paises de América.

(1) Se ha presentado al Congreso un proyecto de lei para separar estas elecciones a fin de evitar que influyan en las de municipales las combinaciones políticas naturales en las de diputados.

La designacion de tres alcaldes y la fijacion de su órden de precedencia son los primeros actos que ejecuta la Municipalidad inmediatamente despues de constituida.

Antes de la lei de 1887, los alcaldes componían la *Comision de Alcaldes*, que tenía las atribuciones de la Municipalidad en receso de ésta; ejercían, por órden de precedencia, funciones de jueces de policía local y, en consecuencia, de jueces de primera instancia en los departamentos donde no los había letrados y reemplazaban a éstos en los casos de imposibilidad, en aquellos que los tenían (1). Hoi ejercen funciones puramente municipales, siendo el primer alcalde el jestor de los intereses de la localidad.

Corresponde al primer alcalde ejecutar, con arreglo a las leyes y a las resoluciones de la Municipalidad, todos los actos administrativos del Municipio. En consecuencia, expide los decretos de nombramientos de empleados, acordados por la Municipalidad, suspende a éstos por mal comportamiento, califica las fianzas que deben rendir; ejerce la superintendencia inmediata de todos los establecimientos, oficinas, servicios y obras municipales; dicta las providencias necesarias para mantener expeditas las vías públicas y ejecuta todos los actos acordados por la corporacion, la cual preside, a falta del gobernador o subdelegado.

La lei de 1891 no se limitó, en la organizacion local, a dictar disposiciones relativas a la Municipalidad, corporacion creada por la Constitucion. Empeñada en hacer mas efectivo el gobierno di-

(1) Lei de 8 de noviembre de 1854, arts. 37, 52 y siguientes.—Lei de Organizacion y Atribuciones de los Tribunales, arts. 52, 53 y 129.

recto de los ciudadanos, ha introducido un nuevo organismo: la *Asamblea de electores*.

La institucion no es del todo nueva en el pais. La Constitucion de 1888 la estableció, aunque en diversas condiciones. Hoi mismo, siempre que se incluyera en la Constitucion, podría ser de utilidad la *Asamblea provincial*, que diera personería a la provincia y sirviera de control a todas las Municipalidades de esa seccion territorial.

La Asamblea de electores es formada por los ciudadanos con derecho a sufragar y que se reunen para votar el Presupuesto Municipal; para deliberar sobre gastos posteriores que acuerde la Municipalidad y que importen mas de doscientos pesos; a excepcion de los que se refieran a adquisiciones de terrenos (1); para pronunciarse sobre la tasa de las contribuciones; para resolver sobre las enajenaciones o gravámenes de los bienes raices de la Municipalidad; para deliberar sobre los acuerdos, reglamentos y ordenanzas de la Municipalidad, sancionados con multas y para resolver sobre todas las cuestiones que les proponga la Municipalidad y que sean de su competencia (2).

La Asamblea de electores debe reunirse en sesion ordinaria el segundo y los siguientes domingos del mes de marzo y es presidida por el primer alcalde. Puede reunirse extraordinariamente cuando lo pidan cincuenta electores y lleve la solicitud la firma de la mayoría absoluta de los miembros de la Municipalidad expresándose ademas, el objeto de la reunion, la cual no podrá durar mas de un dia.

(1) Lei de 22 de diciembre de 1891, art. 86, núm. 3.° y lei de 14 de setiembre de 1896.

(2) Lei de 22 de diciembre de 1891, núm. 86.

La institucion establecida por la lei de 1891 no tiene base constitucional. Es el gobierno local directo por el pueblo, sin delegacion de soberanía. Nuestra Constitucion establece el gobierno representativo, con la soberanía delegada en autoridades creadas por ella misma, y aunque ha de ser popular, es decir, que tales autoridades sean libremente elejidas por el pueblo, no cabe la Asamblea de electores dentro de ese réjimen, conforme al cual ha creado corporaciones locales, que llama Municipalidades.

Se ha repetido que el propósito de la lei de 1891 fué dar independencia a las Municipalidades. Respecto del poder central, el fin se ha logrado con exceso; pero se ha limitado aquella independencia de estos cuerpos representativos, entregando sus resoluciones a la sancion inconsciente de las masas populares. Pueblos mas educados, donde la mayoría de los individuos conoce sus deberes, no aceptan innovaciones tan trascendentales. Mucho ménos pueden aceptarse en nacionalidades en las cuales la civilizacion no ha llegado al grado que se requiere para el correcto funcionamiento de instituciones propias de pueblos mui adelantados.

En Roma, donde se practicó mucho el gobierno popular en la República, las asambleas del pueblo no tuvieron iniciativa y no obraron jamas sino por medio de la majistratura, a la cual no podían ni aun preguntar si estaba de acuerdo con la asamblea (1).

Asambleas populares existen en Suiza, uno de los pueblos mas educados del mundo y donde los miembros de cada comuna tienen intereses en co-

(1) MOMMSEN, *Le Droit Public Romain*, t. VI, 1.ª parte.

mun, terrenos en que hacer pastar sus ganados, bosques para extraer leña, etc. Es lójico que los dueños deliberen sobre el destino y el uso de su propiedad.

La institucion no ha producido en Chile ventajosos resultados. Pocos ciudadanos concurren a sus sesiones. Apesar del escaso interes que han despertado han podido perturbar el mecanismo municipal y ya, por lei de 14 de setiembre de 1896, se han modificado algunas de sus atribuciones.

La situacion del gobernador ha quedado limitada en la Municipalidad a presidir las sesiones de la corporacion, sin voto y a suspender los acuerdos o resoluciones que perjudiquen al órden público, entendiéndose por tales únicamente las resoluciones ilegales que alteren la paz pública. Y este voto no es definitivo, porque una vez interpuesto por el gobernador, lo que debe verificar dentro de cuarenta y ocho horas, contadas desde que tuviere conocimiento de la resolucion, en la forma prescrita por la lei, se remiten por la Municipalidad los antecedentes a la Corte Suprema, la cual resuelve si debe o nó llevarse adelante el acuerdo objetado.

La Corte Suprema conoce tambien de los reclamos que por accion popular se interpusieren contra resoluciones ilegales de la Municipalidad y respecto de las cuales hubiese ésta desestimado las reclamaciones que contra ellas se le hubieren dirijido.

Los municipales son responsables de sus actos.

Toda persona agraviada por una resolucion ilegal de la Municipalidad tiene accion civil para ser indemnizada solidariamente por los que la acordaron, o por el alcalde en su caso. En la misma forma puede hacerse valer la responsabilidad por omisiones graves en el cumplimiento de los deberes que imponen las leyes.

Las Municipalidades tienen tesorero, secretario y los empleados necesarios para la atencion de los servicios que les están encomendados. Ellas fijan sus sueldos y detallan sus obligaciones.

Las resoluciones de las Municipalidades se manifiestan por medio del primer alcalde quien promulga las disposiciones de carácter jeneral y expide los decretos especiales.

Las resoluciones de carácter jeneral son de tres clases: *ordenanzas, reglamentos* y *acuerdos* (1).

La lei de 1891 dice que se entiende por *ordenanza* únicamente las reglas de jeneral aplicacion que impongan la pena de cuarenta y uno a sesenta pesos de multa. No fija las materias que son objeto de ellas (2).

La misma lei les autoriza para imponer a las infracciones de las prescripciones municipales penas hasta de cuarenta pesos de multa en simples *decretos* o *reglamentos* y desde cuarenta y uno hasta sesenta pesos en *ordenanzas*. Se vé por estas disposiciones que las *ordenanzas* solo se distinguen en el fondo de las demas disposiciones municipales por la pena impuesta a la infraccion. Antes de la lei de 1891, la de 9 de octubre de 1861, que modificó el artículo 103 de la lei orgánica de 1854, determinaba las materias que eran objeto de ordenanza, de reglamento o de decreto.

En cuanto a la forma de las ordenanzas, la Constitucion dice en su artículo 119, 10.° que deben ser sometidas, por conducto del Intendente respectivo, al Presidente de la República para su aprobacion con audiencia del Consejo de Estado. Y

(1) Lei de 22 de diciembre de 1891, art. 83, 4.°

(2) Idem idem, art. 28.

la lei de 1891 somete esas resoluciones a la deliberacion de la Asamblea de electores (1).

Los *reglamentos* se refieren jeneralmente a determinar el réjimen interno de servicios municipales.

Los *acuerdos* se limitan a puntos mas restrinjidos; por ejemplo: creacion de empleos.

(1) Lei de 1891, art. 86, 8.°

SEGUNDA PARTE

MATERIAS ADMINISTRATIVAS

SEGUNDA PARTE

MATERIAS ADMINISTRATIVAS

CONCEPTO JENERAL

Entramos en otro campo diverso del que abarca la primera parte de este trabajo. Se ha estudiado en ésta la organizacion jeneral de la Administracion Pública, en sus dos ramas; conocido, en la Central, el réjimen a que obedece su personal en la jerarquía administrativa y en el cuerpo de empleados que tiene a su cargo la jestion especial de determinados intereses públicos; y en la Municipal, las corporaciones deliberantes y activas que la conducen. Pero no se ha visto a los ajentes ejercitar su actividad, ni analizado las materias que son objeto de ella.

La segunda parte está destinada a ese estudio. Se presentan en ella las materias que abarca la actividad de la Administracion, las funciones de ésta en el cumplimiento de los fines sociales, las relaciones que se establecen en el desenvolvimiento de esa actividad entre la Administracion y los asociados, se fijan las líneas que separan al individuo del organismo político, o sea el Estado y se determinan los lazos que los ligan entre sí.

Materias Administrativas es la designacion que mejor conviene al conjunto de atenciones de la Ad-

ministracion y a los complejos problemas que les conciernen.

Funciones Administrativas, suele tambien llamárseles. Mas apropiada es la primera designacion porque no tratándose tan solo del funcionamiento del personal administrativo, del réjimen a que está sometida la ejecucion de cada acto, sino tambien de los caractéres de la materia misma que es objeto de la funcion, se abrazan con ella esos puntos esenciales, es decir, la materia en sí misma, la institucion social, si se quiere distinguirla así, y las atribuciones que respecto de ella tiene la Administracion y que constituyen la funcion pública.

La naturaleza de las *Materias Administrativas* fija el límite de las atribuciones de la Administracion, límite que a su vez constituye el fundamento de la clasificacion de esas *Materias*.

Suele establecerse esta clasificacion sobre la base de los fines del Estado, considerados bajo el mas estricto punto de vista. Las doctrinas son diversas en la asignacion de tales fines; de manera que la diversidad fundamental alcanza a esa clasificacion. Una escuela política sostiene que el Estado existe tan solo como medio de seguridad y de conservacion de los asociados; le atribuye en ese campo libre accion, que limita en el progreso nacional a lo que en él dice relacion con aquel principio conservativo; vgr.: dictar medidas de policía para el réjimen de ferrocarriles o para las industrias insalubres, y se deja a los esfuerzos individuales el adelantamiento intelectual y material. Otra le asigna un fin mas ámplio, dándole, como a todo organismo, facultades activas en el progreso propio.

Al lado de estos sistemas principales se han fundado otros varios. Unos, reconociendo el deber

conservador del Estado, le imputan ademas el monopolio en ciertas materias de perfeccionamiento, como la instruccion, fundándose en que siendo una la ciencia, la propagacion de la doctrina debe obedecer a ese mismo principio; ese monopolio absoluto es sostenido tambien en nombre del mantenimiento de la unidad nacional, del réjimen de gobierno, etc. Otros, limitan esta injerencia dentro de una diversidad de líneas.

En el sostenimiento de estas doctrinas se ha llegado a la exajeracion; mientras de un lado se lucha por asignar al Estado el papel de Providencia universal, estrechando la iniciativa individual, la que no necesita manifestarse desde que existe ampliamente la del Poder Público; de otro se restrinje la accion pública a puntos extrictamente conservativos y se deja todo o la mayor parte del perfeccionamiento comun a la accion individual.

En esta variedad de teorías existe un punto de uniformidad: el que atribuye al Estado la seguridad social y su propia conservacion. La disconformidad comienza al tratarse del mejoramiento del organismo social, en el que o se niega participacion al Estado, o se le otorga ámplia o se le encierra dentro de diversos límites.

Si hubiéramos de elejir entre las doctrinas extremas optaríamos por la que reconoce en toda su amplitud la iniciativa individual, porque la intromision del Estado en la mayor parte de los actos de la vida, es desdorosa para el hombre libre; lo convierte en un autómata que no necesita ni del cultivo de sus facultades para llenar su mision. Por el contrario, el desarrollo de la iniciativa individual sostiene las enerjías que constituyen la fuerza social. La nacionalidad se mantiene mas vigorosa

donde es mayor el esfuerzo particular, donde el Estado lo deja obrar libremente y donde, si falta, lo estimula y lo levanta.

Se deja ver que existe un justo medio entre las doctrinas extremas; sin aceptar las exajeraciones, es posible asignar al Estado, o, mejor dicho, dentro de nuestro estudio, a la Administracion, un campo de actividad que no desvíe al cuerpo político de sus fines, le reconozca su exclusiva accion en unas materias, la coparticipacion con la iniciativa particular en otras y por fin el desenvolvimiento exclusivo de ésta en aquellas que no constituyen el fin propio de la Administracion; pero en las cuales le cabe siempre la parte restrictiva en beneficio de la comunidad.

En conformidad con estas ideas, dividimos las *Materias Administrativas* en tres secciones:

1.ª *Materias exclusivas de la Administracion.*— Comprende aquellas cuya direccion corresponde solo al Estado, sin que tenga cabida la iniciativa individual directa, y son *Hacienda Pública, Policía* y *Fuerza Armada.*

Estas materias son exclusivas del Poder Público porque tienen base en exacciones a la fortuna privada o en restricciones a la libertad comun, que solo pueden ser establecidas por el Estado, juntamente con la pena consiguiente a la falta de cumplimiento. Las contribuciones, los reglamentos de órden público y la organizacion de la fuerza armada son medios conservativos que tienen el carácter de imposicion jeneral que tan solo el Estado está en condiciones de fijar con esa amplitud.

Aceptándose la clasificacion en dos grupos, de que hemos hecho mencion, las materias enumeradas entrarían entre las que tienen por objeto la

conservacion y seguridad, siendo así que la *Hacienda,* por ejemplo, no es materia que tenga ese solo fin, puesto que con los dineros nacionales se atiende tambien al bienestar y progreso de la comunidad.

Con la clasificacion que hacemos no existe confusion; las tres materias enumeradas son privativas de la accion pública, que establece y recauda los impuestos e invierte su producido, organiza las fuerzas de policía y determina el réjimen a que se someten todas las ramas de esta materia y por fin organiza y dirije la fuerza armada, base de órden en el interior y de respeto y seguridad en el exterior.

2.° *Materias a que atienden la Administracion Pública y la iniciativa individual.*—Este es el grupo mas complejo de las *Materias Administrativas*, por cuanto en su funcionamiento se desarrollan dos fuerzas: la del Estado y la del individuo. La delimitacion de ámbas es punto naturalmente difícil y sobretodo por lo que toca a la accion administrativa, a fin de que no hiera derechos o intereses individuales ni deje de llenarse debidamente. En algun caso puede, por alto interes público, entrar sola la Administracion, como en el servicio de correos; pero en los demas se encuentra el campo ocupado por las dos actividades, cuyos límites fijaremos al tratar especialmente de cada una de las materias que abarca este grupo y que son: *Asistencia* o *Beneficencia, Instruccion, Vías y medios de Comunicacion* y *Obras Públicas*. Al estudiar estos puntos nos hemos de limitar a las instituciones públicas que a ellos se refieren, tratando solo en las jeneralidades de lo que se relaciona con los principios a los cuales obedece la clasificacion.

En este grupo se encuentran materias de conservacion y de progreso sociales. La Asistencia Pública es de las primeras y las comprendidas en los Medios de Comunicacion de las segundas.

3.° *Materia propia de la iniciativa individual.*— Una sola se comprende en esta seccion: *Industria.*

No aceptamos al Estado industrial, sin que ello signifique que le neguemos accion con relacion a las industrias. Tiene que ejercerla en defensa de los intereses sociales, sea adoptando medidas de policía o fijando el réjimen de ciertas industrias. Tampoco el Estado es indiferente al progreso comun; lo proteje y en esta condicion le cabe importante papel en la materia. Impulsar y protejer la iniciativa individual en el desarrollo industrial, sin hacerle competencia ni ponerle trabas que la debiliten, auxiliándola en términos que no signifiquen su reemplazo por la actividad pública, son deberes de la Administracion.

a) Materias exclusivas de la Administracion

I.

HACIENDA PÚBLICA

La *Hacienda Pública* comprende el conjunto de medios adoptados por el Estado con el objeto de procurarse recursos para atender las necesidades públicas y el manejo de tales recursos y de los servicios consiguientes.

Del Estado propietario, acreedor o deudor se dice tambien *fisco* (1). Esta designacion no se aplica a las Municipalidades, en igualdad de condicion, como que tampoco las comprende el lenguaje comun en la de *Hacienda Pública*, que en sentido mas estricto solo se aplica a la Administracion Central.

A la administracion jeneral de la riqueza del Estado se le llama tambien *finanzas*.

La materia admite diversos problemas de índole tambien distinta. Unos dicen relacion con la Economía Política, y son fundamentales en el establecimiento del réjimen financiero. Otros, y solo de ellos nos ocupamos nosotros, son puramente administrativos, y su estudio lo dividimos, dentro de la Administracion Central, en dos partes: entradas y gastos o sea *Rentas Nacionales* y *Gastos Nacionales*. Por separado, se hará una division análoga del réjimen económico municipal.

---

(1) *Fisco*, viene de *fiscus*, canasto en el que los romanos guardaban dinero.

I. ADMINISTRACION FISCAL

A) RENTAS NACIONALES

Las fuentes de entradas del Estado son las siguientes:

1. *Dominio* o *propiedades del Estado.* — El Estado es dueño de propiedades, como los particulares, y de ellas obtiene por venta, arrendamiento, etc., recursos de dinero.

2. *Impuestos* o *contribuciones.* — Constituyen los impuestos la parte de la fortuna privada que el Estado obliga a destinar al sostenimiento de los servicios públicos.

3. *Pago de servicios públicos.* — Son ciertos servicios públicos en los cuales se exije una remuneracion al que hace uso de él vgr.: el correo.

4. *Los monopolios.* — El comercio exclusivo que hace el Estado de ciertos artículos.

5. *Los empréstitos.* — Dinero pedido al público en préstamo por el Estado.

I. Dominio del Estado

Los *bienes nacionales*, cuyo dominio pertenece a la nacion toda, son de dos clases: unos cuyo uso pertenece a todos los habitantes, como las calles, plazas, puentes y caminos y se llaman *bienes nacionales de uso público* o *bienes públicos;* otros cuyo uso no pertenece jeneralmente a los habitantes, se llaman *bienes del Estado* o *bienes fiscales* (1).

(1) Código Civil, libro II, título III.

Son bienes del Estado todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño. Las minas de oro, plata, cobre, azogue, estaño, piedras preciosas y demas sustancias fósiles pertenecen al Estado, quien permite su explotacion en conformidad al Código de Minería.

Y por fin todas las propiedades adquiridas a diverso título por el fisco.

La Constitucion no fija expresamente la forma en que debe procederse a la adquisicion y enajenacion de los bienes fiscales. La práctica, fundada en sanos principios, ha establecido que solo por medio de lei especial pueden ejecutarse tales actos. Para la compra, es evidente que no podría hacerse de otra manera desde que ningun pago se puede admitir en cuenta en las tesorerías del Estado si no se hace en virtud de un decreto en que se exprese la lei, o la parte del Presupuesto, aprobado por las Cámaras en que se autoriza el gasto (1); en consecuencia es necesaria una lei para pagar el precio, lo que viene a significar la exijencia de esa manifiestacion de la voluntad soberana para toda adquisicion. La venta de bienes muebles o inmuebles no tiene esta restriccion constitucional; pero en todo caso se ha procedido por medio de lei, desde luego que, dentro de nuestro réjimen financiero, no debe ingresar ninguna cantidad de dinero en arcas nacionales sino en virtud de leyes que autoricen su cobro y su ingreso.

Entre todos los bienes del Estado merecen consideracion especial, por servir de fuente de importantes entradas fiscales, las tierras de que es dueño

(1) Constitucion, art. 146.

el fisco en las provincias del sur, principalmente en las que formaban el antiguo territorio araucano, y las salitreras.

a) Terrenos del sur.—Por lei de 4 de diciembre de 1866 se dispuso la venta en subasta pública de los terrenos del Estado ubicados en territorio indíjena, en lotes que no excedan de quinientas hectáreas. El pago del precio debía hacerse en cincuenta años, a razon del dos por ciento cada año.

La lei de 4 de agosto de 1874 dispuso, como regla jeneral en estas enajenaciones, que el pago debía hacerse con una tercera parte del valor al contado y el resto con dividendos de un diez por ciento anual, quedando hipotecada la propiedad para responder del cumplimiento del contrato.

Sobre estas bases, dictadas especialmente para determinada extension de terrenos, se han verificado todos los remates de tierras del antiguo territorio araucano, incorporado en todo a la vida nacional, atravesado por líneas férreas y vías de comunicacion de todo jénero y base de importante riqueza agrícola.

Las dos leyes anteriores aseguraron tambien su propiedad a los indíjenas y establecieron reglas para su enajenacion.

No todos los terrenos fiscales del sur se han enajenado por medio de subasta. Tambien se han entregado algunos a la colonizacion extranjera y nacional por diversas leyes que indican los requisitos que se requieren para otorgar la propiedad definitiva al colono.

La conservacion de los derechos del Estado en el dominio o posesion de estas tierras; su mensura; la instalacion de colonos y todo lo que se refiere

al réjimen de ellos, está a cargo de la Inspeccion de Tierras y Colonizacion (1).

La materia depende hoi del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. La lei orgánica de Ministerios, de 21 de junio de 1887, la atribuyó al Ministerio de Industria y Obras Públicas, del cual la segregó, para incorporarla al de Relaciones, la lei de 22 de noviembre de 1888.

b) Salitreras.—Aunque en las provincias del norte de Chile, en Atacama, existían yacimientos salitreros, los principales que hoi posee se encuentran en la provincia de Tarapacá, perteneciente al Perú hasta 1879, en que fué ocupada por Chile con motivo de la guerra contra aquel pais y Bolivia, y cedida definitivamente a él por el tratado de Ancon, de octubre de 1883, que puso término a esa guerra.

A la propiedad salitrera de esa zona se refieren los antecedentes que vamos a exponer.

Al ocupar Chile la provincia de Tarapacá encontró la propiedad de salitreras en diversidad de condiciones, en las cuales la habían colocado varias disposiciones del gobierno del Perú.

Conforme a las reales Ordenanzas de Minería de Nueva España, los yacimientos pertenecían al Estado, que los concedía, prévios ciertos trámites, en propiedad a los particulares. Las concesiones habían sido hechas con irregularidad y fueron suspendidas por decreto de 30 de noviembre de 1868. En esa fecha existían ya en manos de particulares algunos estacamentos con título correcto.

Por lei de 18 de enero de 1873, se estancó por el Perú el salitre, prohibiéndose la adjudicacion de los terrenos salitrales.

(1) El cargo de Inspector fué creado por el art. 12 de la lei de 4 de agosto de 1874.

Esta lei fué derogada por otra de 28 de mayo de 1875 que expropió las salitreras. Un decreto de 14 de diciembre del mismo año reglamentó la expropiacion en el sentido de que el Gobierno adquiriría las salitreras que sus dueños convinieren en vender y cuyo precio se pagaría tan luego como se obtuvieran, por empréstito autorizado por aquella lei, los fondos necesarios, salvo que aceptaren los dueños certificados nominales o al portador, por el valor respectivo, o bien certificados intransferibles para los que habiendo hecho la venta quisieren conservar la oficina mientras se verificaba el pago.

Los que no quisieran vender sino al contado podían otorgar promesa de venta.

Segun el mismo decreto, los que no vendieran quedaban libres para elaborar salitre, pagando un derecho de exportacion.

Un decreto de 13 de julio de 1876 declaró en despueble las oficinas que no se hubieren explotado o hubieren sido abandonadas por el tiempo fijado en las Ordenanzas de Minería.

Considerada esta situacion, al tiempo de ocupar Chile la provincia de Tarapacá, resulta que la propiedad salitrera se encontraba en las siguientes variadas condiciones:

1.° Oficinas de particulares, adquiridas lejitimamente y en explotacion.

2.° Oficinas vendidas al gobierno del Perú, por las cuales éste había entregado certificados nominales o al portador.

3.° Oficinas vendidas al gobierno peruano, que permanecían en poder de sus dueños y por las cuales éstos habían recibido certificados intransferibles.

4.° Oficinas ofrecidas al gobierno del Perú con promesa de venta.

5.º Oficinas adquiridas por el Estado, por despueble o abandono.

Los certificados emitidos habían sido declarados permanentes de deuda pública peruana por decreto de 13 de julio de 1878.

El gobierno de Chile procedió a liquidar esta situacion y al efecto dictó el decreto de 28 de marzo de 1882, por el cual se ordenó otorgar título de propiedad a las personas que enterasen en arcas fiscales el valor de los certificados emitidos por el gobierno del Perú, y proceder a la subasta de las salitreras que quedasen en poder del fisco. Otro decreto de 26 de enero de 1886, mandó devolver a los particulares los estacamentos que no se hubieren vendido, siempre que se entregasen los certificados respectivos.

El Gobierno de Chile quería a toda costa dar impulso a la industria privada, como lo dice en el preámbulo del decreto de 1882.

Habiéndose tropezado con dificultades, se vió obligado el fisco a quedarse con las salitreras que no fueron reclamadas. Por lei de 18 de Abril de 1887 se autorizó la contratacion de un empréstito de 1,113.781 libras esterlinas para pagar el valor de los certificados, a razon de ciento cinco libras por cada mil soles. Los establecimientos pasaron a manos del Estado, derogándose por decreto de 22 de julio de 1887 el de 26 de enero de 1886.

Diversas leyes y decretos han autorizado posteriormente enajenaciones de salitreras.

La mensura de salitreras, el cuidado de las fiscales y la defensa de los intereses del Estado en ellas, se atienden por la Delegacion Fiscal de Salitreras.

El servicio de la materia está a cargo del Ministerio de Hacienda (1).

II. Impuestos o Contribuciones

La Constitucion asegura a todos los habitantes de la República la igual reparticion de los impuestos y contribuciones a proporcion de los haberes (2). Determina ademas que solo en virtud de una lei se pueden imponer, suprimir los existentes y repartirlos, en caso necesario, entre las provincias o departamentos.

Las contribuciones se decretan por solo el tiempo de dieziocho meses (3).

El mecanismo constitucional exije dos leyes distintas para recaudar un impuesto: una especial que lo establezca y otra que autorice su cobro cada dieziocho meses. La primera tiene cierto carácter de permanente; la segunda es temporal; de manera que si en ésta no se indica en su enumeracion algun impuesto, no se considera derogado sino suspendido, pudiendo restablecerse en la siguiente.

Las leyes constitucionales que autorizaban el cobro de contribuciones no enumeraban éstas, por regla jeneral, limitándose a autorizar el cobro de las existentes. La lei de 16 de setiembre de 1884, ha ordenado esta enumeracion. Dice:

«Artículo 1.° La recaudacion de las contribuciones se verificará en virtud de una lei que la autorice.

(1) Estractamos estos datos de la Memoria del delegado, don J. F. Campaña, presentada al Ministerio de Hacienda, en 1900.

(2) Art. 10.

(3) Constitucion, art. 28.

«La autorizacion será por el término de diez y ocho meses.

«Art. 2.° En la lei se especificarán todas las contribuciones, tanto fiscales como municipales que hayan de cobrarse.

«En la especificacion se designarán las fechas de las leyes a que cada contribucion deba su oríjen.»

La temporalidad de esta autorizacion es una de las armas fiscalizadoras del Congreso. Como el punto está ligado al de la aprobacion de los gastos públicos, estudiaremos en esa parte la materia bajo aquel aspecto de vista.

La lei de contribuciones enumera, ademas de éstas, los derechos establecidos a favor de funcionarios públicos o de instituciones de la misma naturaleza. Así la vijente (1) comprende los siguientes capítulos: I. Contribuciones y servicios fiscales; II. Contribuciones y servicios municipales; III. Contribuciones en la provincia de Tacna, con arreglo a las leyes de 23 de enero de 1885 y número 32, de 4 de febrero de 1893 (2); y IV. Contribuciones, emolumentos, derechos o aranceles establecidos a favor de ciertas instituciones o funcionarios públicos (3).

Los impuestos fiscales en vigor son los que siguen:

1.° *Derechos de importacion.*—Impuesto que pagan las mercaderías que se introducen en el pais.

---

(1) De 20 de julio de 1899. Tomaremos de ella la enumeracion de contribuciones y demas exacciones fiscales y municipales.

(2) En la provincia de Tacna se cobran contribuciones especiales inclusive algunas establecidas por lejislacion peruana.

(3) Se indican los aranceles de cementerios, los parroquiales, derechos de fieles ejecutores, de injenieros de minas, de cónsules, de funcionarios judiciales, de marcas de fábricas, etc.

Están establecidos en la Ordenanza de Aduanas (1) y su monto se rije actualmente por la lei 23 de diciembre de 1897. Esta lei ha protejido los productos nacionales gravando con fuertes derechos los similares extranjeros.

Los derechos de importacion son de dos clases: *ad-valorem* y *específicos*. Los primeros se pagan sobre el avalúo de la mercadería, hecho en conformidad a una tarifa que se dicta anualmente por el Presidente de la República. Los segundos lo pagan aquellas mercaderías cuyo avalúo no podría hacerse sin operaciones engorrosas, de prueba, etc., vgr.: vinos, cigarros, para los cuales ha sido necesario tomar por base el peso o la cantidad.

El derecho comun ad-valorem es de 25 %. Son excepcionales los del 60 %, que pagan las mercaderías fabricables en el pais, del 35 %, del 15 %; del 5 % que pagan las alhajas de fácil contrabando y las mercaderías y materias primas para fábricas nacionales. Tambien existen mercaderías libres de derechos, como son las que se aprovechan en industrias nacionales, objetos de culto, y otras.

2.° *Derechos de exportacion.*—Los paises establecen este impuesto sobre artículos de los cuales son únicos productores; de otra manera la competencia mataría la produccion. En Chile existe sobre el salitre y el yodo.

El salitre paga por cada quintal métrico tres pesos treinta y ocho centavos y el yodo un peso veintisiete centavos por cada kilógramo.

El pago de una parte de los derechos de exportacion, fijada por el Presidente de la República en cantidad suficiente para cubrir los gastos ordinarios

(1) Apesar del título de *Ordenanza*, es una lei.

del fisco en el extranjero, se paga en letras sobre Lóndres, a noventa dias vista y a razon de diezioeho peniques por peso (1).

Los dos impuestos anteriores forman la mayor parte de las rentas fiscales.

3.° *Impuesto de papel sellado, timbres y estampillas.*—Este impuesto es pagado por las personas que extienden ciertos documentos o llevan presentaciones y memoriales a las autoridades. Se paga haciendo uso del papel sellado que expende el Estado o bien haciendo colocar en papel comun el timbre o las estampillas equivalentes.

Ha sido establecido por la lei de 1.° de setiembre de 1874 y a él se refiere tambien la de 15 de enero de 1878. En ellas se determinan las penas correspondientes a las infracciones.

III. Pago de servicios públicos

Existen algunos servicios públicos por cuyo uso o empleo el Estado cobra una remuneracion. La lei que autoriza el cobro de las contribuciones enumera algunos de estos servicios. No tienen el carácter de impuestos porque la cantidad que se paga no está fijada ni con relacion a la renta, ni al capital, ni a la propiedad; ni son iguales para todos los ciudadanos, por cuanto solamente los pagan los que hacen uso del servicio. En el ramo de correos, por ejemplo, no se encontrará ninguno de los caractéres del impúesto y si se establece como un

(1) Se refieren a los derechos aduaneros las leyes de 23 de diciembre de 1897, citada, y las n.° 990 de 3 de enero de 1898, n.° 1003 y 1004 de 21 de enero de 1898; n.° 1054 de 31 de julio de 1898; n.° 1164 y 1166 de 9 de enero de 1899; n.° 1187 de 26 de febrero de 1899 y n.° 1207 y 1208 de 2 de febrero de 1899.

monopolio fiscal es tan solo en virtud de consideraciones de seguridad y de comodidad, de las cuales se trata en otro punto. El hecho de no producir tales servicios muchas veces ni la cantidad necesaria para equilibrar los gastos que ocasionan revela que no se trata de una contribucion destinada a incrementar las arcas nacionales. Estrictamente, esta clase de entradas no debiera indicarse en la lei periódica de contribuciones y solo se justifica su indicacion por tratarse de fondos que ingresan en arcas nacionales.

La lei enumera algunos de estos servicios, como los de correos, almacenaje y muelle fiscal de Valparaiso y de descarga en las Aduanas; existen otros que proporcionan fondos al Estado y que sin embargo no se indican en aquella lei, como son los de ferrocarriles, telégrafos e internados en los establecimientos de instruccion pública. Nos concretaremos a los que expecifica la lei.

1.° *Correos.*—Se refieren a las tarifas de correos las leyes de 5 de noviembre de 1857; 19 de noviembre de 1874; número 1080, de 26 de setiembre de 1898; número 1093 de 30 de setiembre de 1898 y número 1198 de 2 de febrero de 1899 y el reglamento de jiros postales de 21 de mayo de 1897. El servicio de jiros y de encomiendas fué establecido por decretos de 3 de setiembre de 1877 y de 2 de mayo de 1887.

2.° *Muelle fiscal de Valparaiso.*—La lei de 17 de enero de 1884 dispone que la descarga y reembarque de mercaderías extranjeras en el puerto de Valparaiso debe hacerse por el muelle de la Aduana, exceptuándose las materias explosivas y las mercaderías que designe el Presidente de la República (1).

(1) V. Reglameato para el muelle de la Aduana de Valparaiso de 26 de febrero de 1884.

En casos especiales puede autorizarse la descarga por otro punto; pero siempre se paga el derecho de muelle. La lei fija las cantidades que se pagan por el desembarque o reembarque, como asímismo por la permanencia de un buque atracado al muelle.

3.º *Derechos de almacenaje.*—El artículo 54 de la Ordenanza de Aduanas dice: «Toda mercadería extranjera deberá ser depositada en almacenes del Estado y permanecerá en ellos hasta que se la despache para el consumo o se la exporte para el extranjero.» Este depósito tiene el plazo de un año improrrogable (1). Si al término del año no es retirada la mercadería, se procede a enajenarla en pública subasta y si desde el día de la enajenacion trascurre un año sin que nadie se presente a reclamar, el producto, deducidos los gastos del remate y el pago de los derechos de internacion y almacenaje, pasa a la Junta de Beneficencia (2).

El precio del depósito en almacenes fiscales es del uno por ciento del valor de las mercaderías, previa deduccion de las averías que se notaren en ellas a la terminacion del almacenaje (3).

Los importadores no están obligados a pagar los derechos de internacion sino cuando despachan la mercadería de los almacenes de Aduana; de manera que pueden aprovechar de las ventajas que les ofrezca, segun los casos, el alza y baja, venderla en almacenes pagando los derechos el comprador o despacharla cuando les convenga.

---

(1) La Ordenanza lo fijaba en tres años prorrogables. La modificacion ha sido introducida por la lei de 23 de diciembre de 1897.

(2) Ordenanza de Aduanas, art. 55 y siguientes.

(3) Lei de 23 de diciembre de 1897, art. 18.

4.° *Servicio de descarga, despacho y movilizacion de bultos en las aduanas.*—Este servicio, en manos fiscales, fué establecido por lei de 31 de diciembre de 1898. Los particulares lo hacían ántes por su cuenta; hoi lo ejecuta el fisco, a quien pagan el derecho fijado por la lei.

IV. Los monopolios

Entendemos por monopolio la regalía o facultad privativa que se atribuye el Estado para expender ciertos artículos o para ejecutar ciertos actos remunerativos a fin de proporcionarse entradas. En Chile existió hasta 1881 el monopolio del tabaco. Desde esa fecha no existe ninguno. No deben confundirse los monopolios con los servicios como el de correos, pues en éstos el Estado no busca la ganancia que en aquellos, de los cuales hace una fuente de entradas.

En diversos paises de Europa existen monopolios; algunos llegan a ser odiosos porque afectan a artículos de consumo de primera necesidad, como la sal, en Italia. El del tabaco existe en Francia, Austria, Italia y España. Las loterías, fuente poco sana de ingresos fiscales, se conservan en Italia y España.

V. Los empréstitos

Existen circunstancias en que el Estado, como sucede en la vida individual, se vé obligado a ocurrir al crédito para atender necesidades urjentes, en casos en que no le bastan para ellas sus entra-

das ordinarias o para la ejecucion de trabajos de largo aliento y reproductivos. Es lójico que no se recurra a este sistema sino en casos mui justificados. Si los gastos ordinarios indispensables exceden a las entradas establecidas, deberán crearse nuevas contribuciones o aumentarse las existentes; pero cuando se trata de casos excepcionales y que salen de los servicios comunes habrá que pedir dinero, en condiciones quizá mas satisfactorias que las que acompañan a un aumento del impuesto, a los particulares en el interior o en el extranjero. La ejecucion de ferrocarriles, puertos y otras obras que prestan importantes servicios a jeneraciones venideras, se lleva a cabo jeneralmente por medio de empréstitos, como así mismo la cancelacion de otras obligaciones mas onerosas.

Las condiciones de los empréstitos son materia de la Economía Política. Habremos de considerarlos, tan solo administrativamente. Estimados sobre esta base, su estudio está limitado a breves términos.

La Constitucion dispone:

«Art. 28. Solo en virtud de una lei se puede:

. . . . . .

«4.° Contraer deudas, reconocer las contraidas hasta el dia, y designar fondos para cubrirlas.»

El réjimen comun en materia financiera exije una lei para imponer contribuciones, de cualquiera naturaleza, a los ciudadanos y para invertir los fondos del Estado; las mismas razones de conveniencia pública existen para que el pais no sea obligado sino por medio de sus representantes con cargas, como son las deudas, que siempre habrán de cancelarse con fondos pertenecientes a los ciudadanos mismos.

La lei que autoriza un empréstito contiene las principales condiciones que han de gobernar la operacion. Los fondos con que los empréstitos son servidos, se consignan en la lei anual de Presupuestos, como todos los gastos fiscales.

Consideramos de utilidad indicar los empréstitos que forman la deuda pública de Chile. Son los siguientes:

1885.—Lei de 2 de julio. Por 808.900 libras esterlinas. Se destinó a la amortizacion de la deuda del 7 % emitida en 1886. El empréstito autorizado por esta lei fué interior y por 4.539.000 pesos. Su servicio imponía un desembolso anual de 100.882 libras; hoi cuesta 40.445 libras.

1886.—Lei de 27 de agosto. Valor de 6.010.000 libras esterlinas. Dividendo anual 300.500 libras esterlinas. Tuvo dos objetos:

1.° Pagar 315.000 libras a los tenedores de bonos de la deuda del Perú, segun decreto de 9 de febrero de 1882 incorporado en el tratado de Ancon.

2.° Para convertir al 4 1/2 por ciento de interes y 1/2 por ciento de amortizacion los siguientes empréstitos:

a) Lei de 5 de noviembre de 1857. Por 7.000.000 de pesos. Para la construccion del ferrocarril entre Santiago y Valparaiso. Contratado en 1858.

b) Lei de 24 de setiembre de 1867. Autoriza la declaracion de guerra a España y el artículo 4.° un empréstito por 20.000.000 de pesos. Fué contratado en 1867 por 2.000.000 de libras.

c) Lei de 24 de noviembre de 1869. Autorizado por 4.000.000 de pesos para la construccion del ferrocarril entre Chillan y Talcahuano. Contratado en 1870 por 1.012.700 libras.

d) Lei de 4 de enero de 1872. Autorizó un em-

préstito de 2.200.000 pesos para la construccion de uno o dos buques de guerra blindados. Lei de 26 de diciembre de 1872. Autorizó un empréstito por 8.500.000 pesos para la construccion del ferrocarril de Curicó a Angol. Contratado en 1873 por 2.276.500 libras.

e) Lei de 12 de noviembre de 1874. Autorizó un empréstito por 9.500.000 pesos para amortizar el de 1867, y para convertir en deuda exterior las emisiones de bonos para trabajos públicos. Contratado en 1875.

1887.—Lei de 18 de abril. Valor de 1.160.200 libras. Dividendo anual 58.010 libras. Destinado al pago de certificados salitreros (1).

1889.—Lei de 20 de enero de 1888. Autorizado por 5.000.000 de libras para construccion de ferrocarriles. Se contrató en 1889 por 1.546.400 libras, en Berlin y cuesta al año 77.320 libras.

1892.—Lei de 8 de agosto. Contratado por 1.800.000 libras. Para pagar la deuda flotante. Cuesta 99.000 libras esterlinas anuales.

1893.—Lei de conversion de 26 de noviembre de 1892. Autorizado por 1.200.000 libras. Solo se emitieron bonos por valor de 149.000 libras y cuesta 10.430 libras esterlinas anuales.

1893.—Lei de 25 de enero. Por 630.000 libras. Para pagar a la *Peruvian Corporation*, segun protocolo celebrado entre Chile y el Perú en 8 de enero de 1890. Dividendo anual 31.500 libras esterlinas.

1895.—Lei de 28 de mayo. 2.000.000 de libras esterlinas. Para pagar la emision bancaria y amortizacion de deudas municipales. Dividendo anual 100.000 libras.

---

(1) V. páj. 185.

1896.—Lei de 28 de enero. Por 265.000 libras esterlinas. Para pagar el precio del ferrocarril de Coquimbo, comprado por el fisco. Dividendo anual 13.250 libras.

Lei de 8 de junio. Por 4.000.000 de libras. Se cancelaron 2.000.000 de libras de vales del tesoro. Cuesta al año 200.000 libras.

1897.—Lei de 15 de setiembre. Por 150.000 libras. Para las obras de provision de agua a Valparaiso. (Peñuelas). Dividendo anual 15.000 libras esterlinas.

c) GASTOS NACIONALES

La Lei de Presupuestos

Los gastos nacionales se fijan anualmente por la Lei de Presupuestos y por leyes especiales en casos determinados. En consecuencia, la Lei de Presupuestos es la que prevé y autoriza los gastos del Estado por un ejercicio financiero.

Esta definicion indica desde luego una diferencia capital entre nuestra Lei de Presupuestos y la de los demas paises; la nuestra autoriza solo los gastos; en los otros Estados el Presupuesto comprende la autorizacion para el cobro de las contribuciones que se indican en él y la forma en que deben invertirse. Una misma lei detalla las entradas y las salidas.

Citaremos algunas disposiciones relativas al caso:

Béljica.—(Constitucion). Artículo 115.—Las Cámaras fijan anualmente la lei de presupuestos, y votan el que ha de rejir en dicho año. En el presupuesto deben incluirse los ingresos y gastos del Estado.

Alemania.—(Constitucion del Imperio, 16 de abril de 1881).—Artículo 69.—Todos los años se calcularán los ingresos y los gastos de la Confederacion y se les consignará en los presupuestos federales.

Dinamarca.—(Lei fundamental). Artículo 48.—En cada Rigsdag ordinario se presentará, luego que se encuentre constituido, un proyecto de lei de presupuestos para el próximo año financiero y que contendrá un estado de los ingresos y gastos del Estado.

Artículo 49.—No se puede cobrar ninguna contribucion ántes de que sean aprobados los presupuestos.

España.—(Constitucion). Artículo 85.—Todos los años presentará el Gobierno a las Cortes el presupuesto jeneral del Estado para el año siguiente y el plan de contribuciones y medios para llenarlo, como asimismo las cuentas de la recaudacion e inversion de los caudales públicos para su exámen y aprobacion.

Francia.—(Decreto de 31 de mayo de 1862). Artículo 5.º—El Presupuesto *(budget)* es el acto por el cual se preven y autorizan las entradas y gastos anuales del Estado o de los otros servicios que las leyes someten a las mismas reglas.

Italia.—(Lei de 17 de febrero de 1884). Artículo 26.—El Presupuesto *(bilancio)* para el ejercicio siguiente constará del estado de prevision de las entradas y de las salidas, distribuidas estas últimas por Ministerio.

En Chile, el cobro de las contribuciones se autoriza por dieziocho meses, miéntras que la Lei de Presupuestos se dicta cada año. Los gastos que contiene la Lei de Presupuestos de los demas paises determinan el monto de los impuestos que de-

ben cobrarse, disminuyéndose algunos o creando nuevos segun las necesidades del presupuesto de egresos. «El Estado indica y determina primeramente las sumas que necesita; los contribuyentes pagan, en seguida, en conformidad (1).» Este procedimiento permite equilibrar perfectamente las entradas y las salidas; en Chile se autoriza el cobro de las contribuciones por dieziocho meses sin que se tome absolutamente en cuenta el producto de ellas durante ese tiempo, siendo necesario calcular las entradas *anuales* para presentar al Congreso el Presupuesto con el detalle de los ingresos probables del año en que va a rejir y que se destinan a cubrir los gastos consignados en él.

El estudio de las cuestiones que se relacionan con las diversas fases de la Lei de Presupuestos es de grande importancia.

Son diversos sus caractéres segun se trate de su preparacion, discusion, ejecucion y comprobacion e interesantes puntos de estudio se relacionan con cada uno de esos estados. Es una lei que contiene la vitalidad del Estado y que abarca toda su organizacion; por esto se hace necesario conocer su mecanismo y este conocimiento no lo requieren solamente los hombres que la preparan o la aprueban, sino que lo deben poseer todos los ciudadanos, pues a todos incumbe la obligacion de preocuparse algo de la cosa pública.

No nos llama hoi la atencion que los Presupuestos sean materia de lei, pues nos parece obvio que así debe ser; pero no poco trabajo ha costado a los pueblos llegar a hacer uso de ese derecho basado en la soberanía, que reside en la nacion. La

(1) STOURM, *Le Budget*.

Inglaterra misma ha pasado por esa lucha y aun despues de otorgado al pueblo el reconocimiento de su derecho, los Tudores trataron de apoderarse de él. En 1523 los Comunes negaron los subsidios que pedía Enrique VIII, quien exasperado hizo llamar a Mountague, uno de los mas prestijiosos miembros de la Cámara, le hizo arrodillarse y le gritó: «Oh, *el hombre* ¡no quieren dejar pasar mi *bill!* que mi *bill* pasa mañana o mañana os hago cortar la cabeza.» El *bill* pasó. Esta era la época, agrega el autor del libro de donde tomo estos datos, en la cual, segun la expresion de Hume, los discursos de los diputados eran mas dignos de un divan de Turquía que de la Cámara de los Comunes de Inglaterra (1).

Chile ha incluido en su Constitucion el reconocimiento de ese principio, disponiendo que solo en virtud de una lei se puede imponer contribuciones y fijar los gastos de la Administracion Pública.

Bien conocidos son los sucesos que ocurrieron con motivo de no acatarse una vez esta disposicion fundamental y cómo fué afirmada.

I. Preparacion del proyecto de Lei de Presupuestos

«Las leyes pueden tener principio en el Senado o en la Cámara de Diputados, *a proposicion de uno de sus miembros, o por mensaje que dirija el Presidente de la República,*» dice en su primera parte el artículo 31 de la Constitucion. La Lei de Presupuestos no puede nacer de mocion de los miem-

(1) CH. MORIZOT-THIBAULT, *Des droits des Chambres hautes ou Sénats en matiere de lois de finances.*

bros del Congreso, por su naturaleza. Corresponde al Poder Ejecutivo, o en otras palabras a la *Administracion* preparar el proyecto de Lei de Presupuestos. Ese poder, encargado de la administracion y responsable, conoce mejor las necesidades del pais, porque está mas cerca de ellas y es el encargado de llenarlas inmediatamente; tiene todos los datos para solicitar los fondos que se requieran para satisfacerlas.

La preparacion del proyecto de Lei de Presupuestos por el Poder Lejislativo abriría la puerta al desórden financiero; cada miembro del Congreso tendría libertad para indicar las modificaciones que juzgare convenientes, algunas de las cuales podrían obtener aprobacion sin que tendieran a cumplir necesidades efectivas del servicio público.

Este principio no se aplica rigorosamente porque cada miembro del Congreso puede hacer las indicaciones que quiera en la Lei de Presupuestos, y si son aprobadas se obliga a la Administracion a hacer lo que se pide.

La lei de 16 de setiembre de 1884 prescribe que los Presupuestos se presentarán al Congreso en los primeros quince días de las sesiones ordinarias (1). El proyecto se debe formar, bajo las indicaciones de cada Ministro, por los jefes de seccion de los Ministerios (2). Se pasa en seguida a la Direccion de Contabilidad, la cual comprueba su exactitud aritmética, y se eleva al Ministerio de Hacienda para su presentacion. Se acostumbra acompañarlo al Congreso de un mensaje firmado por el Presidente de la República y el Ministro de Hacienda,

(1) Artículo 15.

(2) Lei de 21 de junio de 1887, art. 20.

en el que se indican aproximadamente las entradas del Estado para satisfacer los gastos que consigna y el saldo probable del año en ejercicio.

Toca al Ministro de Hacienda, encargado de presentar el proyecto de Presupuestos al Congreso, conocedor de la situacion económica del pais y guardador de los dineros del Estado, desempeñar un activo papel en la preparacion de ese proyecto. Los Ministros no tienen, particularmente, un límite fijado para las sumas que quieran invertir en los servicios públicos; corresponde al de Hacienda hacer oportunamente las observaciones conducentes a equilibrar los gastos con las entradas probables para cubrirlos. Es natural que cada Ministro tenga deseos de disponer de las cantidades que crea necesarias para llevar a cabo sus proyectos; pero el interes jeneral exije un límite para los gastos del Estado y es el Ministro de Hacienda el llamado a fijarlo. Casi no tenemos que observar que todo esto se verificará por acuerdo de todos los Ministros, y en caso de no existir se producirá la situacion política que cada cual crea conveniente adoptar.

El Ministro de Hacienda no necesita exijir la limitacion de determinados gastos, lo cual queda al arbitrio de cada Ministro dentro de su Departamento.

Como el proyecto de Presupuestos debe presentarse entre el 1.° y el 15 de Junio de cada año, su preparacion tiene lugar en los meses de abril y mayo, es decir, mas de siete meses ántes de que principie a rejir. En estos siete meses pueden variar las cosas y el proyecto requerir modificaciones que influyan notablemente en las cifras primitivas. Se observa en la práctica que el Congreso no lo aprueba en el período de sesiones ordinarias, que

termina el 1.° de setiembre, viéndose el Presidente de la República en la necesidad de convocarlo a sesiones extraordinarias a fines del año. Esto se explica por el interes natural que tiene el Congreso de funcionar mas tiempo que el que comprenden las sesiones ordinarias, desde que, dentro de nuestro sistema constitucional, ejerce una fiscalizacion que le conviene mantener; a fin de llegar a este resultado, no aprueba los Presupuestos durante el período ordinario de sesiones, obligando así al Presidente de la República a convocarlo a extraordinarias, pues de otra manera el Poder Ejecutivo se quedaría sin fondos para atender los servicios públicos que le están encomendados. El Presupuesto es discutido, entre el 15 de octubre y el 21 de diciembre, fecha en que segun el Reglamento de las Cámaras debe estar aprobado por el Congreso.

El Proyecto de Presupuestos se prepara y presenta al Congreso con alguna anticipacion a la fecha en que se van a aplicar sus disposiciones, lo cual no es conveniente para el órden regular que debe existir en las finanzas del Estado, a fin de que en cualquier momento pueda ser conocida fijamente su situacion.

Este es el oríjen de las variaciones que el proyecto sufre en el Congreso y, lo que es peor, de los suplementos que se piden durante la vijencia de la Lei.

Debiendo rejir ésta desde el 1.° de enero y no discutiéndose sino en octubre, podría presentarse entre el 15 y el 31 de agosto.

Tan luego como el proyecto de Presupuestos llega al Congreso, se nombra una Comision Mixta de senadores y diputados que se encarga de su exámen. Esta Comision podría, siguiendo la regla pro-

puesta, llenar su cometido entre el 1.º de setiembre y el 15 de octubre, en cuya fecha comenzaría a discutirse en el Congreso.

En otros Estados pasa algo semejante. En Francia se prepara el proyecto de Presupuestos catorce o quince meses ántes de su vijencia. En Italia, donde se forma el proyecto por el Ministro del Tesoro, quien recibe indicaciones de sus colegas, se presenta al Parlamento en el mes de noviembre, siete meses ántes de su vijencia; pero los Ministros dan al del Tesoro los datos necesarios ántes del 30 de setiembre, es decir, con nueve meses de anterioridad a la fecha en que se van a aplicar (1).

En España, se presenta el proyecto solo cuatro meses y medio ántes de su vijencia, tiempo preciso para que sea examinado y discutido, *lo cual rara vez sucede* (2).

La division del proyecto de Lei de Presupuestos en tantas secciones como sean los Departamentos de Estado, es conveniente para la ordenada inversion de los fondos consignados en él. Es forma jeneral adoptada por casi todos los paises. En Inglaterra existe un sistema diverso, pues solo se presentan los Presupuestos divididos en cuatro secciones: 1.ª Servicios civiles; 2.ª Administracion de las rentas públicas; 3.ª Ejército; 4.ª Marina. Esta division es inaceptable para nuestro pais.

Los gastos de cada departamento se clasifican en *fijos, variables* y *autorizados por leyes especiales* y cada una de estas secciones se divide en *partidas* y éstas en números o *ítems* (3).

---

(1) Lei de 17 de febrero de 1884 y Reglamento de 4 de mayo de 1885.

(2) SANTA MARÍA DE PAREDES, *Curso de Derecho Administrativo.*

(3) Lei de 16 de setiembre de 1884, art. 4.º

¿Qué se entiende por gastos *fijos*, y qué por gastos *variables?*

Diversas opiniones existen sobre este punto. Entienden algunos por gastos *fijos* aquellos que están fundados en leyes de efectos permanentes o en contratos o decretos firmados en conformidad a las mismas; se basan en el artículo 4.° de la lei de 16 de setiembre de 1884, que dice: «en las partidas de gastos fijos se designará la lei, contrato o decreto que autoriza el gasto;» otros no consideran exacta esta definicion y entienden que la designacion de gastos *fijos*, contrapuesta a gastos *variables*, abraza todos aquellos cuyo monto es ya bien conocido, de modo que la cantidad consignada ha de invertirse en el año; se comprenden ahí no solo los sueldos, pensiones, etc., sino tambien gastos de otra naturaleza que requieren una cantidad fija, determinada por la práctica constante de invertirla anualmente sin variacion. Apoyan esta opinion con la disposicion legal ya citada, pues todos estos gastos están basados en una lei que es la misma de Presupuestos, en la cual se han repetido año a año.

La primera opinion se ajusta mejor a la lei y debería aceptarse con todos sus resultados. Efectivamente, la discusion de los Presupuestos se embaraza a menudo por cuestiones de detalle, relativas a los gastos fijos; si se acepta en toda su amplitud la primera definicion que de éstos hemos dado no deberían discutirse en el Congreso. En los gastos fijos se incluirían solamente los basados en leyes de efectos permanentes, y, en conformidad a la ley de 16 de setiembre de 1884, cualquiera modificacion que quisiera introducirse en ellos, sería considerada como proyecto de lei.

Por otra parte, la segunda definicion no excluye

a la primera, desde que debe entenderse tambien que gastos fijos, en contraposicion a variables, son los conocidos o determinados en su monto.

Gastos *variables*, son aquellos cuyo monto no puede determinarse sino aproximativamente y que no se han establecido por leyes de efectos permanentes.

Los *gastos autorizados por leyes especiales* comprenden todos los que deben verificarse en objetos para los cuales leyes particulares han autorizado la inversion de una suma alzada. Estas leyes determinan siempre el tiempo de la autorizacion, y se refieren, por lo jeneral, a trabajos públicos. El fin que se tiene en vista al dictarlas es el de dar al Congreso los datos relacionados con la empresa que se trata de llevar a cabo y procurar un estudio mas detenido que el usado jeneralmente en la discusion de los Presupuestos. Mas, no puede invertirse ni un centavo de la cantidad autorizada si no figura en el Presupuesto lo que debe gastarse en el año de su vijencia, salvo el caso de promulgarse o discutirse éste ántes de la lei especial. Se ha visto en la práctica, que leyes especiales han sido modificadas por la Lei de Presupuestos, aumentando las cantidades concedidas por aquellas. Al establecerse por la lei de 1884 esta seccion de gastos en el Presupuesto, no se quiso, seguramente, autorizar este procedimiento, sino por el contrario, obligar al Ejecutivo a recurrir al Congreso en demanda de una nueva lei, tambien especial, cada vez que se agotaran los fondos otorgados para determinado fin; solo de este modo puede hacerse efectiva la fiscalizacion del Congreso.

En Francia e Italia existe esta misma division en los gastos del Presupuesto; eso sí que los auto-

rizados por leyes especiales se comprenden en los variables, condicion que realmente tienen.

El artículo 137 del Reglamento de Contabilidad de Italia define como fijos los gastos derivados de leyes orgánicas o de compromisos permanentes que deben cumplirse en tiempo determinado, y llama variables a todos los demas.

Hoi en Chile tienen gran importancia los gastos variables con motivo del impulso dado a las obras públicas y a los servicios en jeneral. La elevada suma a que alcanzan y los abusos a que pueden dar lugar en su inversion, imponen delicada atencion sobre ellos, tanto a los encargados de formar el Presupuesto como a los representantes del pais llamados a prestarle su aprobacion.

Cada una de las tres secciones se divide en *partidas* y éstas en números o *ítems* (1). Cada *partida* comprende los gastos de una misma naturaleza; los *ítems* detallan esos gastos.

Esta division es comun a los Presupuestos de los demás Estados, aunque varían los nombres en la clasificacion.

El *ítem* es lo que en Francia se llama con propiedad *crédito*, significando con esta palabra la suma que el Ministro puede invertir en el objeto para que se destina. Es un verdadero crédito que se abre al Ministro.

La palabra *partida* no aparece en la Lei de Presupuestos ántes de la correspondiente al año de 1850, aunque se hacía la separacion de gastos homojéneos, en secciones numeradas, confundiéndose los gastos fijos y los variables. En ese mismo año aparece la palabra *ítem* para designar cada gasto.

(1) Lei de 16 de setiembre de 1884, art. 4.°, inc. 2.°

La distincion de gastos *fijos* y *variables* se encuentra en el Presupuesto del Ministerio del Interior y Relaciones Exteriores de 1853, el cual se divide en dos partes: *Partidas de gastos fijos y permanentes* y *Partidas de gastos eventuales y variables*. Esta division fué comun, por primera vez, a todos los Presupuestos de 1863.

Es condicion esencial de los Presupuestos que los gastos se clasifiquen por su naturaleza y se detallen lo mas que sea posible. Hai, como lo decía Royer-Collard, en la separacion de los gastos una cuestion de probidad. Existen, sin embargo, gastos que no es posible detallar; en éstos la Cuenta de Inversion viene a servir al Congreso para conocer cómo ha procedido la Administracion al invertir los fondos otorgados para cubrirlos.

Al recorrer nuestra Lei de Presupuestos podrá observarse que hai muchos ítems que destinan cantidades en globo para ciertos servicios; es cierto que algunas veces es necesario dejar a la Administracion cierta amplitud en el manejo de fondos que se conceden para subvencionar establecimientos de beneficencia o educacion, fomentar artes o industrias; pero como algunas de esas subvenciones o gastos son ya conocidos, deberían detallarse en la Lei. Los ítems de esta clase deben ser la excepcion en una buena Lei de Presupuestos.

La Comision Mixta encargada de informar sobre el proyecto de Lei de Presupuestos para 1888 presentó en la Cámara de Senadores un proyecto de lei por el cual se modifican el inciso 2.° del artículo 4.° y el inciso 2.° del artículo 9.° de la lei de 16 de setiembre de 1884. Ese proyecto, que solo ha tenido la aprobacion del Senado, reemplaza el inciso 2.° del artículo 4.°, por este otro:

«Los presupuestos se dividirán en partidas, y éstas en números o ítems. En las partidas, al terminar los gastos fijos, se designará la lei, contrato o decreto que autoriza el gasto.»

Al presentar esta reforma la Comision manifestó que lo hacía porque «ha creido que no hai razon alguna que aconseje separar en secciones y partidas distintas los gastos fijos y variables del presupuesto.»

No deja de ser curioso este raciocinio; porque no hai motivo para mantener un órden de cosas debe variarse por otro, no dándose razon alguna que justifique el nuevo. Posteriormente se dijo en el Senado que la modificacion tenía por objeto facilitar el exámen de los Presupuestos. No es realmente éste un argumento serio, porque el exámen puede hacerlo la Comision Mixta con el detenimiento que quiera; en cambio la discusion de la Lei se verifica en el Congreso con cierta lijereza y para hacerla mas eficaz es necesario adoptar el procedimiento que hemos indicado de no discutir los gastos fijos, lo cual exije que se separen convenientemente.

Ademas, la division de los gastos en fijos y variables tiene su fundamento en la naturaleza misma de ellos, pues sin tomar en cuenta su oríjen, no dejan de existir unos conocidos en su monto, es decir, fijos por este capítulo y otros cuyo monto no será conocido sino una vez que haya pasado el ejercicio del Presupuesto.

La lei no impide que se coloquen seguidamente, como lo quiere el proyecto, los gastos fijos y variables que corresponden a una misma oficina, porque de todas maneras el Presupuesto se dividirá en secciones, y la lei no indica la colocacion que éstas

deben tener. Pensamos que debe mantenerse la práctica existente a fin de llegar al procedimiento que se ha indicado.

En la formacion del proyecto de Lei de Presupuestos es necesario tener presentes algunas de las disposiciones de la lei de 16 de setiembre de 1884. Dice el inciso 2.º del artículo 9.º de dicha lei: «Cuando las exijencias extraordinarias del servicio público demanden un aumento en la planta de empleados, fijada por una lei permanente, se consultará el gasto entre las partidas variables del Presupuesto.»

Establecida por lei de efectos permanentes la planta de empleados de una oficina pública, no se puede efectuar en ella variacion alguna sino por medio de una lei especial; sin embargo, si es indispensable, por circunstancias extraordinarias, un aumento en esa planta, puede verificarse consignando el gasto entre los variables del Presupuesto.

Justificada es esta prescripcion. Ocurre en las oficinas públicas que en ciertas épocas del año aumenta considerablemente el trabajo; la oficina necesita mayor número de empleados para ejecutarlo y no sería posible que para necesidades transitorias se mantuvieran empleados permanentes; se nombran, pues, por el tiempo durante el cual se necesitan sus servicios. Naturalmente, si la necesidad de los empleados auxiliares se repite por algunos años, o si se observa que el trabajo de la oficina aumenta, ya por dársele mayor extension a los negocios que tiene a su cargo, o por cualquier otro motivo, debe pedirse el aumento de la planta de empleados por medio de una lei especial.

Se ha tratado de reemplazar por otro este inciso, en el mismo proyecto de lei presentado por la Co-

mision Mixta encargada de examinar los Presupuestos para 1888, y al cual nos hemos referido al tratar de la clasificacion de los gastos. Ese proyecto reemplaza el inciso 2.º del artículo 9.º de la lei de 84 por el siguiente: «Cuando las exijencias extraordinarias del servicio demandan un aumento en la planta de empleados, fijados por una lei permanente, se consultará el gasto en la partida respectiva del Presupuesto.»

Sin hacer crítica de la poca feliz redaccion de este nuevo inciso, tenemos, sí, que insistir en la que ya le hemos hecho a la reforma que al inciso 2.º del artículo 4.º de la lei de 1884 ha querido hacer el proyecto citado. La Comision Mixta de 1887 ha deseado facilitar a las posteriores el exámen de los Presupuestos, debiendo, seguramente con mejor éxito, haber procurado dar facilidades al Congreso para discutirlos. Hemos expresado la opinion de que los gastos fijados por leyes de efectos permanentes no deben ser discutidos, salvo el caso en que se quieran introducir en ellos algunas modificaciones, las cuales han de considerarse como proyectos de lei, que, por lo pronto, no alteran el Presupuesto en discusion. Aun mas, conviene consignar entre los gastos variables los que aumenten la planta de empleados fijada por una lei permanente porque ese gasto es variable por su naturaleza misma, susceptible de no cubrirse sino en parte, mientras dura la necesidad. Al ser consignado entre los gastos fijos daria al empleo cierto carácter de permanencia [illegible] siempre que sea necesario y [illegible] la necesidad, por medio de una lei especial.

La Comision Mixta [illegible]

ciendo «que no es regular imputar a la partida de variables los gastos fijos que, año a año, impone el nombramiento de empleados auxiliares.» Corrobora esto nuestra opinion, puesto que queremos que cuando el servicio impone, año a año, el nombramiento de empleados auxiliares en una oficina, se hagan éstos de planta por medio de una lei especial, ya que no podrían de ninguna manera, hacerse por la de Presupuestos, porque a ello se opone el inciso 1.° del mismo artículo 9.° de la lei de 1884 que es en todo conforme a las prescripciones del artículo 28 de la Constitucion. La modificacion que en tal sentido quisiera hacerse, tendría que ser considerada como un proyecto de lei especial. Todo lo dicho se refiere a sueldos y gastos fijados por leyes de efectos permanentes.

Nuestra Lei de Presupuestos comprende solo los gastos; las entradas forman otra distinta. El detalle de los gastos debe ser completo y abarcar todos los ramos del servicio del Estado. No es correcto aplicar a estos servicios sumas que no esten consignadas en la Lei de Presupuestos.

Sin embargo, esto ha ocurrido en la práctica; vgr.: las entradas de ciertos establecimientos públicos, como los que forman la Quinta Normal de Agricultura, se empleaban en ellos mismos, sin que ingresasen en arcas nacionales (1).

La regla es jeneral; toda entrada debe ingresar en arcas nacionales, las que proporcionan los fondos necesarios para cubrir los gastos que consigne el Presupuesto. De otra manera se falsea éste por su base.

(1) Un decreto del Ministerio de Industria y Obras Públicas colocó al establecimiento aludido dentro del réjimen legal, a contar desde el 1.° de enero de 1895.

Esta regla se aplica con todo rigor en Francia, Italia e Inglaterra, y juzgamos indispensable se extienda a la totalidad de nuestro Presupuesto. Las entradas no se aplican, con especialidad, a satisfacer cada una los servicios públicos en que tienen su oríjen; por el contrario, el total de las entradas llena el total de los gastos sin especializacion de ninguna clase.

En el proyecto se manifiestan las alteraciones que se introducen con respecto a la Lei vijente, acompañándose de las explicaciones que las justifican; éstas deben ser completas a fin de que los miembros del Congreso puedan darse cabal cuenta y en breve tiempo de las variaciones introducidas por el Ejecutivo, como tambien del proyecto en jeneral. Un cuadro resúmen de los aumentos y disminuciones se agrega al fin del proyecto; este cuadro podría suprimirse e indicarse al lado de cada ítem el aumento o disminucion; así se facilitaría mas el estudio comparativo del proyecto con la Lei anterior.

Impreso el proyecto en cuadernos separados por Ministerios, pasa al Consejo de Estado y se remite, en seguida, al Congreso, acompañado del Mensaje de que hemos hecho mencion.

II. Discusion y voto de la Lei de Presupuestos

a) Reglas jenerales.—Se acostumbra presentar el proyecto de Lei de Presupuestos al Senado.

Muchos paises dan derecho de preferencia en la discusion de las leyes financieras a la Cámara de Diputados, la cual viene a ser así Cámara de oríjen en estas materias; de aquí resulta que en pro-

yectos de esta clase, el Senado no puede introducir modificaciones que lo conviertan en Cámara de oríjen. La segunda parte del art. 31 de la Constitucion dice: «Las leyes sobre contribuciones, de cualquier naturaleza que sean, y sobre reclutamientos, solo pueden tener principio en la Cámara de Diputados. Las leyes sobre amnistía solo pueden tener principio en el Senado.» Aunque pensamos que hoi no tiene fundamento esta disposicion, nuestra Carta no fué lójica al no incluir, junto con las leyes de contribuciones, la de Presupuestos entre las que deben tener oríjen en la Cámara de Diputados, puesto que ámbas se completan. Y ya que existe la prescripcion en virtud de la cual las leyes de contribuciones tienen su oríjen solo en la Cámara de Diputados, sería correcto adoptar la práctica de presentar a la misma Cámara el proyecto de Lei de Presupuestos. Esta presentacion no constituye preferencia de ninguna clase, porque ámbas Cámaras tienen los mismos derechos en la discusion de la Lei de Presupuestos.

No sucede así en otros Estados. En Inglaterra, la Cámara de los Comunes es Cámara de oríjen en la Lei de Presupuestos; la discute y la pasa a la Cámara de los Lores, la cual no tiene sino derecho de aprobarla o rechazarla en globo. En Béljica, el Senado no puede hacer agregacion alguna al proyecto aprobado por la Cámara de Diputados, que es Cámara de oríjen. La Holanda tiene un sistema semejante al ingles; la Alta Cámara aprueba o rechaza en globo el proyecto de Presupuestos. En Francia, se ha interpretado en sentido restrictivo para el Senado la disposicion constitucional que hace Cámara de oríjen a la de Diputados; anualmente se suscita conflicto entre ámbas Cámaras,

que ha terminado siempre por ceder el Senado, el cual no hace agregaciones al proyecto aprobado por la otra Cámara (1).

No encontramos razon alguna que entre nosotros aconseje la adopcion de este sistema o el mantenimiento de una parte de él. En distinta situacion se encuentran los paises donde, como en Inglaterra, Italia y España, las dos Cámaras tienen distinto oríjen; es natural dar a la que nace directamente del pueblo, derecho de preferencia en todo aquello que, como las leyes financieras, se refiere mas directamente a sus intereses.

Tan pronto como llega al Senado el proyecto de Presupuestos, cada Cámara designa miembros de su seno para que, formando una sola Comision Mixta, proceda a su exámen. En esta Comision entran miembros de todos los partidos políticos. El exámen previo del proyecto de Presupuestos por una Comision lejislativa existe en todas partes, variando la constitucion de ella. En Francia, las once comisiones de la Cámara de Diputados designan treinta y tres miembros, tres cada una; jeneralmente no entran en ella sino individuos de la mayoría parlamentaria; la Comision del Senado es designada por todo un año y se encarga de examinar todos los proyectos relativos a la Hacienda Pública.

El sistema ingles presenta caractéres especiales; la Comision de Presupuestos de la Cámara de los Comunes la forman los miembros de la Cámara que lo deseen, quienes se reunen en *comité;* para esto basta que el presidente de la Cámara, *speaker*, deje

(1) CH. MORIZOT-THIBAULT, *Des droits des Chambres hautes ou Sénats en matiere de lois de finances.*

su sillon y sea reemplazado por el presidente del comité, *chairman*. Se discute ahí el proyecto sin sujecion al reglamento de la Cámara (1).

El papel de la Comision Mixta es importantísimo. Tiene ella tiempo y medios para estudiar con detenimiento y proporcionarse los datos necesarios para conocer profundamente el proyecto de Presupuestos. Los Ministros asisten a sus sesiones con el objeto de dar los datos que se pidan. No hai prohibicion para que asistan, como opinantes, los demas miembros del Congreso. En los paises europeos, salvo en Austria, es prohibida esta asistencia; pero en Francia son llamados a menudo los jefes de los servicios públicos, los cuales acompañan al Ministro para dar las explicaciones que se pidan.

Este sistema es mui conveniente en los paises parlamentarios, en los cuales los Ministros cambian frecuentemente, cediendo a las exijencias de la política, instabilidad que les impide tomar conocimiento de los negocios que tienen a su cargo. Los jefes de oficinas pueden, con mas conocimiento de las cosas, ayudar al Ministro en la Comision Mixta de Presupuestos para dar todos los datos que se soliciten. A esta asistencia de esos funcionarios no se opone ninguna lei; solo depende de la Comision misma.

La Comision Mixta eleva al Congreso su informe, que contiene todas las modificaciones que quiera introducir en el proyecto presentado por el Ejecutivo. Este informe no puede presentarse separadamente por Ministerio; debe abarcar todo el Presupuesto, considerando siempre, naturalmente, Ministerio por Ministerio. Si terminado por la Comision Mixta el estudio del Presupuesto del Minis-

(1) FRANQUEVILLE, *Le Gouvernement et le Parlement britanniques.*

terio del Interior elevara el informe respectivo, el Congreso no tendría base fija para discutirlo porque le es indispensable conocer, junto con el estado de la Hacienda Pública, todo el Presupuesto para establecer el equilibrio.

Elevado el informe de la Comision Mixta de Presupuestos, la Cámara, a la cual se haya remitido, puede entrar en la discusion del proyecto, si ya se ha enviado la cuenta de inversion del año anterior (1).

El Proyecto de Lei de Presupuestos, como todos los demas, se somete a dos discusiones: jeneral y particular. En la discusion jeneral se trata de la situacion de la Hacienda Pública y, principalmente, de la marcha política del Gobierno. Este segundo punto ofrece campo de batalla a la minoría, la cual, haciendo absoluta abstraccion de los principios administrativos que rijen la lei en discusion, se ocupa en lo que, bajo la faz de interes nacional, se refiere a los intereses de partido. El aspecto político de la Lei de Presupuestos, se presenta con mas interes cuando una mayoría parlamentaria, que no es oida por el Ejecutivo, quiere imponer, en uso de su derecho, su voluntad, que es la voluntad nacional.

La discusion particular se hace por *partidas*, forma en que tambien tiene lugar la votacion; pero cualquier miembro de la Cámara puede iniciar discusion y pedir que se vote especialmente cada ítem.

b) Limitaciones a que está sometido el Congreso en la discusion y aprobacion de la Lei de Presupuestos.—La lei de 16 de setiembre de 1884 y los reglamentos de las Cámaras contienen varias dispo-

(1) Lei de 16 de setiembre de 1884, art. 8.°

siciones relativas a la discusion de los Presupuestos; ellas tienden a dar estabilidad a algunos gastos permanentes del servicio público, a fijar trámites para ciertas modificaciones y a asegurar la promulgacion de la Lei ántes del dia en que debe comenzar a rejir, es decir ántes del 1.° de enero.

Merece atencion especial el artículo 9.° de la lei de 16 de setiembre de 1884. Dice el inciso 1.° de ese artículo: «Las modificaciones que se introduzcan en las partidas de gastos fijos por leyes de efectos permanentes y las que alteren los sueldos o los gastos establecidos en leyes especiales, se considerarán como proyectos de lei que se discutirán y tramitarán como una lei independiente de la de Presupuestos.» Este inciso viene a corroborar lo que ya hemos dicho respecto de los gastos fijos, que no deben ser discutidos, sino aprobados tácitamente, porque todos ellos deben estar basados en leyes de efectos permanentes. Tenemos sí que observar que la frase *gastos fijos* no es exacta; debe decir, *gastos fijados*.

El principio consignado en esta disposicion no había sido reconocido por el Congreso ántes de la lei que hoi lo contiene. En las sesiones de ámbas Cámaras, anteriores a 1884, tuvieron lugar numerosas discusiones relativas a este punto; en algunas se acató lo que despues dispuso el artículo 9.° de la lei de 1884; pero hubo casos en que se desconoció realmente el vigor de leyes permanentes y en su contra se modificaron sueldos fijados por ellas. El resúmen de los incidentes ocurridos en el Congreso al tratarse de esta materia, lo consigna el señor Huneeus en su obra *La Constitucion ante el Congreso*. La lei de 1884 no deja ya lugar a dudas.

Numerosas cuestiones ha ofrecido despues la

interpretacion del artículo 9.º de la lei de 1884, especialmente su primer inciso. Por él se da alguna estabilidad a los empleos públicos cuyos sueldos deben siempre estar fijados por leyes especiales; pero se ha observado que coarta la libertad del Congreso para introducir modificaciones en ciertos ítems del Presupuesto. Se ha dicho que no es posible impedir al Congreso aumentar o disminuir los gastos o sueldos que se consignan en el Presupuesto, aunque sean fijados por leyes de efectos permanentes, puesto que el aumento o disminucion se hace por medio de una lei, como lo es la misma de Presupuestos. Se agrega que el articulo 28 de la Constitucion, dispone que solo en virtud de una lei se puede «crear o suprimir empleos públicos; determinar o modificar sus atribuciones; aumentar o disminuir sus dotaciones...» y que en la palabra lei se comprende tambien la de Presupuestos, ya que no se hace ninguna excepcion.

En este caso debe distinguirse, como parece quererlo la lei de 1884, entre los gastos y sueldos fijados por leyes de efectos permanentes, y los determinados tan solo por la Lei de Presupuestos; los primeros no pueden modificarse sino por medio de un proyecto de lei especial; los de la segunda condicion pueden ser modificados por la misma Lei de Presupuestos.

Aunque la Lei de Presupuestos tiene algunas diferencias con las demas leyes, como que no puede nacer de mocion de miembros del Congreso, no es vetable por su naturaleza misma, tiene trámites especiales, etc., no es posible negarle algunos de los caractéres jenerales de toda lei; mas, no es limitar las facultades que la Constitucion concede a los miembros del Congreso, el que se fijen algunas re-

glas para la formacion de una lei de tanta importancia. Las atribuciones que la Constitucion confiere a los poderes públicos son siempre reglamentadas por ellos mismos.

El inciso citado, indica, por otra parte, el camino que debe seguirse para modificar los gastos o los sueldos fijados por leyes de efectos permanentes, disponiendo, al efecto, que esas modificaciones «se considerarán como proyectos de lei que se *discutirán* y *tramitarán* como una lei independiente de la de Presupuestos.»

Fundada esta prescripcion en el propósito de dar estabilidad a los gastos que tienen oríjen en leyes especiales, evitando que se modifiquen por una lei temporal como la de Presupuestos, y en cuya discusion interviene a menudo la pasion política, ha merecido observaciones sobre las cuales no se ha dado por el Congreso solucion alguna.

Fuera del cargo de coartar la libertad de los miembros del Congreso, se ha dicho que les concede, al mismo tiempo, facultades que les niega la Constitucion, puesto que considerándose proyectos de leyes las modificaciones del Presupuesto, se da al Congreso, cada vez que esa lei se trate en sesiones extraordinarias, la facultad de proponerlos y discutirlos sin haberse incluido en la convocatoria en la forma prescrita por la Constitucion. Esos cargos son infundados; al proponer una modificacion que se considere como proyecto de lei, se tramitará sin que sea necesaria su inclusion en la convocatoria; se trata de una modificacion que, en conformidad a la lei, debe someterse a ciertas formalidades; su discusion y tramitacion como lei independiente de la de Presupuestos, no significa que no haya de considerarse como modificacion de esa misma lei;

lo único que quiere evitarse es la introduccion en ella de modificaciones de leyes de efectos permanentes con la facilidad que puede ofrecer la discusion de la de Presupuestos; se desea que lo dispuesto por leyes especiales no sea derogado por una lei tan jeneral y de tan limitada duracion.

La lei de 1884 concuerda con el artículo 28 de la Constitucion al disponer que no se modifiquen en el Presupuesto los sueldos y gastos determinados por leyes especiales. Es materia de lei fijar los sueldos de los empleados públicos y no sería posible decir que la Lei de Presupuestos es como cualquiera otra para cumplir con esa prescripcion, pues si se aceptara esta base tendríamos que la mayor parte de las leyes serían inútiles, bastando solo la de Presupuestos, ya que casi todas imponen desembolsos al Estado.

Todavía mas, en el mismo artículo constitucional se dice, por una parte, que solo en virtud de lei se puede fijar «anualmente los gastos de la administracion pública,» y separadamente, «crear o suprimir empleos públicos... aumentar o disminuir sus dotaciones...»; esto indica con claridad que la Constitucion quiere hacer materia de lei especial las modificaciones de los sueldos de los empleados lo cual debe hacerse lójicamente extensivo a los demas gastos a que se refieren leyes especiales.

Si los sueldos o gastos no han sido fijados por leyes especiales sino por la de Presupuestos, se hacen en ésta las modificaciones que se quiera.

La disposicion en exámen no fué acatada en 1888 al aprobarse el proyecto de Presupuestos para 1889, en el cual se suprimió el sueldo de uno de los promotores fiscales en lo criminal de Santiago, cargo creado por la Lei de Organizacion y Atribuciones de

los Tribunales y cuyo sueldo se fijó por lei de enero de 1883. El empleado a quien correspondía dicho sueldo se presentó a la justicia ordinaria y la Corte de Apelaciones de Santiago, en sentencia de 22 de abril de 1890, confirmatoria de la de primera instancia, declaró que, en conformidad a lo dispuesto por el artículo 9.º de la lei de 16 de setiembre de 1884, debía abonarse el sueldo suprimido por la Lei de Presupuestos. El fallo de la Corte de Apelaciones es conforme a los buenos principios y a la disposicion legal.

«Cuando la Cámara revisora introdujere nuevos ítems en el presupuesto, continúa mas adelante el artículo 9.º de la lei de 1884, se reputarán éstos como proyectos de lei para los efectos de su discusion y aprobacion en la Cámara de oríjen.

«El desacuerdo de las Cámaras en alguna partida o ítem de los presupuestos no impide la sancion y promulgacion de las demas partidas o ítems aprobados por ámbas.»

Los dos incisos que hemos trascrito han dilucidado una cuestion tratada a menudo en el Congreso Nacional. Efectivamente, en estas disposiciones se determina que cada ítem del Presupuesto es una lei, lo cual tiene un interes capital siempre que se trate de fijar los trámites que deben seguir las modificaciones que se introduzcan en el proyecto de Lei de Presupuestos; si ésta se considera como una lei compuesta de varios artículos, las variaciones que se quiera introducir en éstos por la Cámara revisora, seguirá el trámite indicado por el artículo 42 de la Constitucion que dice: «El proyecto de lei que fuere adicionado o correjido por la Cámara revisora, volverá a la de su oríjen; y si en ésta fuesen aprobadas las adiciones o correccio-

nes por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, pasará al Presidente de la República. Pero si las adiciones o correcciones fuesen reprobadas volverá el proyecto segunda vez a la Cámara revisora; donde, si fuesen nuevamente aprobadas las adiciones o correcciones por una mayoría de las dos terceras partes de sus miembros presentes, volverá el proyecto a la otra Cámara, y no se entenderá que ésta reprueba las adiciones o correcciones, si no concurre para ello el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.»

En cambio, si el proyecto de Lei de Presupuestos es considerado como un conjunto de varias leyes, tantas cuantos sean sus ítems, seguirá, en el caso propuesto, la tramitacion indicada en el artículo 41 de la Constitucion, que dice así: «El proyecto de lei que aprobado por una Cámara fuese desechado en su totalidad por la otra volverá a la de su oríjen, donde se tomará nuevamente en consideracion y si fuese en ella aprobado por una mayoría de las dos terceras partes de sus miembros presentes, pasará segunda vez a la Cámara que lo desechó, y no se entenderá que ésta lo reprueba, si no concurre para ello el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.»

Con solo enunciar las disposiciones anteriores, puede notarse la diferencia que existe entre las dos fases de la cuestion indicada. Resuelta como lo está por el artículo 9.° de la lei de 1884 en el sentido de que cada ítem del Presupuesto es una lei, debe aplicarse, cada vez que la Cámara revisora modifique alguno, el artículo 41 de la Constitucion.

Fuera de haber solucionado la cuestion que se ha indicado, el último inciso del artículo 9.° de la lei de 1884 facilita la promulgacion oportuna de la

Lei de Presupuestos, al disponer que «el desacuerdo de las Cámaras en alguna partida o ítem de los presupuestos no impide la sancion y promulgacion de las demas partidas o ítems aprobados por ámbas.»

Los miembros del Congreso no tienen mas limitaciones en la discusion del proyecto de Lei de Presupuestos; en consecuencia puede pedirse y aprobarse por las Cámaras inclusion de nuevos ítems, aumento o disminucion de los que consigna el proyecto, siempre que no se refieran a gastos fijados por leyes permanentes. Esta lata atribucion del Congreso se presta a ciertas consideraciones.

Está reconocido en todos los paises representativos, salvo Estados Unidos, que al Ejecutivo corresponde la preparacion del Presupuesto, por razones obvias que se han manifestado. ¿Es cierto esto en Chile? Nó. El Presupuesto se prepara por el Ejecutivo y por el Congreso, el cual introduce las modificaciones que quiera, salvo que se trate de gastos fijados por leyes especiales. La preparacion material del proyecto de Presupuestos la hace el Ejecutivo; pero ese proyecto sale del Congreso bajo una forma completamente distinta de la primitiva, siendo así, en última expresion, obra del Congreso.

Este procedimiento es contrario a las prácticas de un buen gobierno y debe preferirse el sistema ingles, en virtud del cual, el Congreso, ademas de que no discute los gastos fijados por leyes permanentes *(fondo consolidado)*, no introduce aumentos en el proyecto del Ejecutivo, sino tan solo disminuciones.

Este sistema se funda en que las Asambleas no son aptas para la preparacion de la Lei de Presupuestos porque: 1.º, abarcando ésta toda la máquina administrativa, no es posible que apliquen

sus miembros, quienes no tienen conocimientos enciclopédicos, las reglas que han servido para formular el proyecto a los hombres que en el Poder Ejecutivo han concurrido a su formacion, siendo cada uno en su ramo quizá el mas preparado para llenar esa funcion; 2.°, en que es el mas apropiado para mantener el equilibrio, el cual corre inminente peligro con la aprobacion de aumentos propuestos sin atencion a aquel; y 3.°, en que la responsabilidad ministerial se debilita considerablemente si el Congreso obliga a los Ministros a invertir dineros no solicitados por ellos para los servicios públicos.

Y si se examina en qué consisten por lo jeneral estos aumentos, se ve aun mas la necesidad de impedirlos. En efecto, «cuando se trata, dice un escritor arjentino, que estudia esta materia con notoria habilidad, de partidas que de alguna manera afectan los intereses locales, los diputados o senadores, que en todas partes están por las economías en abstracto y por los aumentos en concreto piden casi en coro la palabra; y uno propone una cantidad para subvencionar un templo, otro para un hospital, otro para una sociedad científica o de beneficencia, otro para subvencionar el arte lírico o las carreras» (1). No es difícil á un diputado o senador obtener aprobacion para el aumento solicitado, de lo cual resulta desequilibrio en el Presupuesto, injerencia directa del Congreso en la Administracion, pues sale en este caso de su papel de fiscal para convertirse en administrador, y lo que tambien debe tomarse en cuenta, pérdida de tiempo en la discusion destinada a asuntos que no se refieren directamente al interes jeneral del Estado.

---

(1) ALBERTO B. MARTINEZ, *El Presupuesto Nacional.*

No se trata de limitar derechos soberanos del Congreso, pues los ejercita con toda amplitud dando o negando su aprobacion a las indicaciones del Ejecutivo; tiene, por otra parte, en su mano el derecho de ocurrir oportunamente a los Ministros a quienes da su confianza, encargándoles de la Administracion del Estado (1).

La presentacion al Senado del proyecto de lei de Presupuestos debe hacerse entre el 1.° y el 15 de junio (2). La discusion tiene lugar siempre a fines del año, y para evitar los inconvenientes que produce la prolongacion del debate, impidiendo la promulgacion de la lei ántes del 1.° de enero, los reglamentos de ambas Cámaras contienen disposiciones especiales que limitan la discusion.

Dicen los incisos 5.° y 6.° del artículo 90 del Reglamento del Senado:

«En cuanto al proyecto de Lei de Presupuestos, si éste hubiese sido presentado al Senado ántes del 15 de junio, y hubiese estado en tabla a lo ménos durante treinta dias, o discutido en quince sesiones a lo ménos, y ademas convocado el Congreso a funcionar en sesiones extraordinarias ántes del 15 de octubre, el debate sobre él quedará cerrado el 15 de noviembre, *salvo que haya acuerdo contrario celebrado en sesion anterior.*

«Pero si este proyecto hubiese tenido oríjen en la Cámara de Diputados, el Senado deberá pronunciarse sobre él a mas tardar treinta dias despues de haberlo recibido, debiendo ponerse en tabla con preferencia.»

(1) Se han presentado al Congreso dos proyectos que contienen estas ideas; uno por el Ejecutivo y otro hábilmente elaborado por el distinguido diputado don Eleodoro Yáñez.

(2) Lei de 13 de setiembre de 1884.

La salvedad que contiene este último inciso es para el caso en que llegue a modificarse la costumbre establecida de presentar al Senado el proyecto de Lei de Presupuestos.

El Reglamento de la Cámara de Diputados contiene, por su parte, disposiciones que tienden al mismo fin de las que hemos trascrito del Reglamento del Senado. Dicen:

«Art. 72. Una discusion puede prolongarse por dos o mas sesiones.

«Pero la discusion de la Lei de Presupuestos, de la que autoriza el cobro de las contribuciones y la que fija las fuerzas de mar y tierra, quedará cerrada a lo ménos diez dias ántes de aquel en que estas leyes hayan de comenzar a rejir, *salvo que la Cámara en sesion anterior acuerde continuar o aplazar la discusion.*

«Lo dispuesto en el inciso precedente no se aplicará respecto de la lei que autoriza el cobro de las contribuciones, si el respectivo proyecto no hubiere sido discutido durante cinco sesiones; ni se aplicará respecto de la Lei de Presupuestos, si no se hubiere dado cuenta a la Cámara del respectivo proyecto con un mes de anterioridad a la fecha en que esa lei ha de rejir, o si no se hubiere discutido en quince sesiones a lo ménos.»

En conformidad a estas disposiciones, el Proyecto de Lei de Presupuestos debe encontrarse despachado por el Congreso el 21 de diciembre, salvo que éste haya acordado otra cosa; pasa en seguida al Presidente de la República, quien, oido el Consejo de Estado, lo promulga como lei de la República.

c) Rechazo de la Lei de Presupuestos.—Aplazamiento de la discusion.—Las disposiciones que se

han citado de los reglamentos de las Cámaras y que aseguran la promulgacion de la Lei de Presupuestos para el 1.º de enero, fecha en que comienza a rejir, contienen una excepcion: cualquiera de las dos ramas del Congreso puede postergar, por acuerdo previo, el plazo que cada una se ha fijado para terminar la discusion del proyecto.

Esta salvedad tiene su base en la naturaleza propia del sistema parlamentario de gobierno que nos rije. Y afirmamos la existencia de esta clase de gobierno en Chile porque lo establece la Constitucion. Se ha querido deducir del artículo 1.º de nuestra Lei fundamental que dice: «El Gobierno de Chile es popular representativo,» la consecuencia de que no es parlamentario, como si esta clase de gobierno no estuviera dentro de la clasificacion de los *representativos* y como si una Constitucion necesitara, para hacer imperar en un pais cierta forma de organizacion política, designarla nominativamente, y no bastara que sus prescripciones contuvieran los principios que rijen una de las distintas formas de gobiernos. Del conjunto de nuestras disposiciones constitucionales se deduce que la forma de gobierno republicano que impera en Chile es la *parlamentaria.*

Y es de la esencia del gobierno parlamentario la facultad de la Representacion Nacional para imponer en el Ejecutivo Ministros responsables, como los establece la Constitucion, que cuenten con la confianza de la mayoría parlamentaria. La atribucion que tiene el Presidente de la República para *nombrar y remover* a los Ministros, tiende a mantener la cordialidad de relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso; se la otorga la Constitucion como a Poder Moderador para que, en los casos de con-

flictos, pueda solucionarlos *nombrando* Ministros que cuenten con la voluntad del Parlamento y *removiendo* a los que no la tengan.

El Congreso necesita, para ejercer sus facultades fiscalizadoras y para influir en la marcha política del pais, tener en su mano atribuciones que le sirvan de garantía contra la violacion de sus derechos por parte del Ejecutivo. La Constitucion se las da al determinar que solo en virtud de una lei se puede imponer contribuciones y fijar anualmente los gastos de la administracion pública y las fuerzas de mar y tierra. Sin la aprobacion de estas leyes, el Ejecutivo no puede gobernar.

Ahora bien, refiriéndonos especialmente a la materia de este estudio, el Congreso ¿puede rechazar o aplazar la lei que fija los gastos de la Administracion Pública, es decir, la Lei de Presupuestos?

Las consecuencias de una determinacion semejante por parte del Congreso, se presentan a primera vista con las tremendas consecuencias de la paralizacion absoluta del mecanismo administrativo; pero nadie negará a la Representacion Nacional, que puede aprobar o rechazar todos los proyectos de leyes que se le presenten, la atribucion de hacer lo mismo con el proyecto de Lei de Presupuestos. El derecho del Congreso para aprobar los Presupuestos tiene su oríjen en la soberanía nacional y no poco ha costado al pueblo el reconocimiento de tal derecho; en la misma soberanía se funda la atribucion del Congreso para negar su aprobacion a la lei que ha de dar al Ejecutivo los dineros del Estado.

Las graves consecuencias que acarrea el ejercicio de este derecho del Congreso, imponen la obligacion de no emplearlo sino en circunstancias tan

extremas que justifiquen por sí solas tan séria determinacion.

En Chile no puede ser reprobada la Lei de Presupuestos, porque si con tal resolucion obtuviera el Congreso lo que deseaba, no podría despues aprobarla, por lo que dispone el artículo 33 de la Constitucion, que dice: «El proyecto de lei que fuese desechado en la Cámara de su oríjen, no podrá proponerse en ella hasta la sesion del año siguiente.» El aplazamiento produce el mismo efecto; es una amenaza al Ejecutivo para que siga la marcha política que desea el Congreso y produce para aquél iguales resultados, puesto que, miéntras no sean aprobados los Presupuestos no puede invertir un centavo en los servicios públicos que tiene a su cargo. Llega para el Congreso el caso de hacer uso de esta séria atribucion, en los paises parlamentarios, cuando el Ministerio no refleja la opinion de la mayoría del Congreso Nacional.

En Inglaterra, bajo el ministerio de William Pitt, en 1784, la Cámara de los Comunes aplazó la aprobacion de la Lei de Presupuestos hasta que Jorje III cambiara sus ministros y Fox sostenía este derecho de la Cámara con las siguientes palabras:

«Es incontestable que la Constitucion da a la Cámara el derecho de negar los fondos; pero ésta es arma que ella no debe emplear sino con precaucion y cuando el interes público lo exija imperiosamente. Yo sostendré siempre este derecho. Es una lucha entre las prerrogativas de la Corona y las prerrogativas del pueblo. La Cámara debe emplear todos los medios que tiene en su poder para defender sus privilejios: es un deber que le impone la Constitucion. El medio que consiste en retener

las sumas pedidas es el mas poderoso de todos y debe, convengo en ello, ser el último que se emplee. Si los ministros persistiesen en su obstinacion y llevasen las cosas al extremo, sería justo hacer uso de este medio, como de un derecho que establece la diferencia que existe entre un pueblo libre y los esclavos de una monarquía absoluta.»

No puede el Congreso Nacional entregar los dineros del Estado a un Ministerio que no cuente con su confianza, a un administrador que no le ofrece las garantías necesarias. Llegado este caso en Francia, a fines de 1877, Gambetta decía: «Nosotros no entregaremos nuestro oro, nuestras contribuciones, el producto de nuestros sacrificios sino cuando se respete la voluntad que se ha manifestado el 14 de octubre (fecha en que fué elejida una mayoría contraria al Ministerio despues de haberse disuelto la Cámara). Es preciso saber si en Francia es la nacion la que gobierna o es un hombre quien manda.»

Este derecho indiscutible del Congreso, constituye, dijo Mr. Julio Ferry en las mismas sesiones a que se refiere el párrafo anterior, el último recurso, la última garantía de los pueblos libres.

Y ¿qué papel cabe en este caso al Poder Ejecutivo? Acatar la voluntad del Parlamento. «En su mas lata extension, la aprobacion de las entradas y de los gastos públicos emana del Parlamento, el cual no solamente los vota, sino que tiene tambien el derecho mas grande de abstenerse de votarlos, a fin de someter a su voluntad al Poder Ejecutivo. Este no puede ni desconocer esta suprema ley, ni burlar esta ley. Por el contrario, le conviene someterse a ella para evitar las

terribles consecuencias de la negativa del presupuesto (1).»

Entre nosotros se ha aplazado la discusion de los Presupuestos en sesion del Senado en agosto de 1857 hasta que se conociera el personal del nuevo Ministerio.

En 1890, en memorables sesiones, se aplazó la discusion de la Lei de Contribuciones; esta vez tambien hubo de someterse el Presidente de la República a la voluntad lejislativa, designando un Ministerio que satisfaciera a la mayoría parlamentaria; en setiembre del mismo año, cerradas las sesiones ordinarias del Congreso, el Presidente nombró un Ministerio que no contaba con mayoría en el Parlamento, el cual seguramente habría hecho uso de su derecho de nuevo, aplazando los Presupuestos hasta que se formara un gabinete de su confianza. Las consecuencias son demasiado conocidas y forman uno de los mas tremendos capítulos de nuestra historia política.

III. Cumplimiento de la Lei de Presupuestos

a) Duracion del ejercicio de la Lei.—La vijencia de la Lei de Presupuestos principia el 1.° de enero y termina el 31 de diciembre de cada año (2). La Constitucion dispone que los gastos de la Administracion Pública sean fijados anualmente; pero no indica la fecha inicial del año financiero, la que ha sido determinada por la lei de 1884.

El término de un año es el establecido en la ma-

(1) René Stourm, *Le Budget.*

(2) Lei de 16 de setiembre de 1884, art. 11.

yor parte de los paises; pero en algunos se ha adoptado otros. Bolivia, Perú, Honduras y Nicaragua han fijado dos años, algunos Estados de Alemania tres y en este mismo Imperio, los gastos militares se autorizan por siete años.

La vijencia del Presupuesto principia en Inglaterra y en Alemania el 1.° de abril y termina el 31 de marzo; en Italia, España y Estados Unidos desde el 1.° de junio hasta el 31 de mayo; en Francia se conserva el año comun. Esta diferencia de fechas, respecto de lo que pasa en Chile, existe porque se han determinado tomando en consideracion el tiempo en que funciona el Congreso. El invierno es en los paises de Europa, como en Chile, la época de sesiones de los Cuerpos Lejislativos y como se celebran comunmente en los meses comprendidos entre noviembre y abril, se han fijado fechas posteriores a las de las sesiones.

b) Forma en que se da cumplimiento a la Lei de Presupuestos.—«Ningun pago se admitirá en cuenta a las Tesorerías del Estado, si no se hiciere a virtud de un decreto en que se exprese la lei, o la parte del presupuesto aprobado por las Cámaras, en que se autoriza aquel gasto», dice el artículo 146 de la Constitucion. El decreto a que se refiere este artículo debe ser dictado por el Presidente de la República, a quien la Constitucion confiere la facultad de decretar la inversion de las rentas públicas con arreglo a la lei (1).

La disposicion citada repite que no hai pago legal si el Presupuesto no ha sido aprobado por las Cámaras.

La lei de 16 de setiembre de 1884 dispone, por su parte:

(1) Constitucion, art. 73, 12.ª

«Las partidas de gastos fijos del Presupuesto se pagarán por las respectivas oficinas, sin necesidad de decreto ni otra lei que el mismo Presupuesto.

«Los gastos no comprendidos en el inciso anterior, se cubrirán en virtud de decreto firmado por el Presidente de la República y el Ministro del ramo, refrendado por el Ministerio de Hacienda.»

Esta disposicion se contenía en el decreto-lei de 28 de diciembre de 1841, artículo 4.°, y en el decreto de 6 de marzo de 1877, artículo 7.°, que reglamentaron la formacion e inversion del Presupuesto.

De las prescripciones trascritas se deduce: 1.° que todo pago debe verificarse por medio de decreto, salvo los gastos fijos, que se consideran fundados en leyes permanentes: 2.° que todo decreto de pago ha de ser firmado por el Presidente de la República y por el Ministro respectivo.

La excepcion que se hace de los gastos fijos es lójica, aunque se incluyen frecuentemente en ellos muchos que no están autorizados por otra lei que la de Presupuestos; para evitar inconvenientes y facilitar la discusion del proyecto de Presupuestos, solo deberían colocarse como fijos los gastos autorizados por leyes especiales y dictarse desde luego las que organicen tantos de nuestros servicios públicos que tienen su oríjen en decretos o en la Lei de Presupuestos y que por lo mismo sufren frecuentes e inconvenientes modificaciones.

Todo decreto de pago lleva la firma del Presidente de la República y del Ministro del ramo, cualquiera que sea la cantidad que se trate de abonar. Al principio de nuestra vida independiente, cuando era mui reducido el movimiento administrativo, podía imponerse al Jefe del Estado esta obligacion; pero hoi que los negocios públicos han llegado a

tanto desarrollo, no es posible hacer que ese funcionario ocupe la mayor parte de su tiempo en firmar decretos de abono por pequeñísimas cantidades, nombramientos de porteros de oficinas y de guardianes de cárceles y otros decretos de escasa o de ninguna importancia. En estos casos debería bastar la firma del Ministro, quien, al fin y al cabo, es el responsable.

Esta clase de decretos se firman en Italia, Francia, España y otros paises de Europa solo por los respectivos Ministros. Los ítems variables del Presupuesto son otros tantos créditos que el Congreso Nacional abre a los Ministros. De la misma manera se verifican los nombramientos de empleados inferiores de la Administracion.

El articulo 12 de la lei de 1884, fija tambien cierta tramitacion para los decretos de pago que se deduzcan de gastos variables o de los autorizados por leyes especiales, al disponer que despues de firmados por el Presidente de la República y el Ministro, sean *refrendados* por el Ministerio de Hacienda.

Mui larga y molesta es la tramitacion de esta clase de decretos, los cuales ordenan muchas veces verificar pagos a personas que necesitan con urjencia su dinero o a acreedores del Estado a quienes no se debe retardar con trámites, que realmente son susceptibles de modificaciones. El órden que hoi se observa en esta materia es el siguiente:

Todo decreto de pago con cargo a partidas de gastos variables o autorizados por leyes especiales, lleva al final las palabras «*Refréndese, tómese razon, rejístrese y comuníquese*», las cuales indican la tramitacion que debe seguir.

Firmado el decreto se envía a la Direccion de Contabilidad, juntamente con la trascripcion que de él debe hacerse al Director del Tesoro. Aquella oficina refrenda el decreto. Consiste esta operacion en anotar en el libro de *refrendaciones*, en el cual se abre una cuenta especial a cada uno de los ítems de las partidas variables del Presupuesto, la cantidad que se manda pagar y la fecha y número del decreto, poniendo en éste la frase «Refrendado por...» con la cantidad en guarismos, el sello de la oficina y la firma del Director de ella. Se suspende la refrendacion si el decreto contiene algun error manifiesto, si no existen en el Presupuesto fondos consignados con el fin a que se refiere o si el ítem del cual se manda deducir el gasto está agotado o tiene un saldo que no alcanza a cubrirlo. En estos casos se devuelve el decreto al Ministro que lo ha expedido y solo se le da curso si éste insiste, haciéndose en el libro de *Refrendaciones* la correspondiente anotacion.

La Direccion de Contabilidad remite el decreto con sus antecedentes al Presidente del Tribunal de Cuentas, para los efectos de la *toma de razon* a que se somete todo decreto que tenga relacion con la Hacienda pública. La *toma de razon* consiste en copiar íntegro el decreto, debiendo anotarse esta providencia en el orijinal, suscrita con media firma del Presidente del Tribunal.

Si el decreto de pago expedido no está conforme con las leyes, se manifiesta al Presidente de la República la irregularidad por la Corte de Cuentas, y si el Presidente insiste, se toma razon del decreto, dando la Corte, dentro de treinta dias, aviso de lo sucedido al Congreso, o, en receso de éste, a la Comision Conservadora.

Practicada la toma de razon, el Tribunal de Cuentas remite el decreto al Director del Tesoro para que sea *rejistrado*. Si este funcionario no lo encuentra observable, desglosa la trascripcion correspondiente, efectúa el rejistro y devuelve el orijinal a la Direccion de Contabilidad, la que lo envía al Ministerio respectivo, en el cual se archiva. Si el Director del Tesoro encuentra que el decreto no ha sido expedido en conformidad a la lei de 16 de setiembre de 1884, suspende el rejistro y hace las observaciones del caso al Presidente de la República; si éste ordena, por segunda vez, el pago, el Director del Tesoro debe dar cuenta a la Cámara de Diputados o a la Comision Conservadora, en su caso, y rejistra el decreto.

Una vez rejistrado, el Director del Tesoro lo trascribe a la Tesorería Fiscal que debe verificar el pago para su cumplimiento. Ningun Tesorero puede hacer pago alguno sin esta órden expresa del Director del Tesoro.

Tal es la complicada tramitacion que sigue todo decreto de pago que se imputa a gastos variables del Presupuesto. Es cierto que con este sistema se garantiza la legalidad de los procedimientos administrativos, pero no es ménos cierto que perjudica inmensamente a los empleados y particulares, interesados en esos pagos, con una demora considerable que no tiene razon de ser. La misma garantía podría existir arbitrando algun medio mas práctico que facilitara el rápido despacho de toda órden de pago.

La tramitacion existente impone la conservacion de cinco reproducciones *in extenso* de cada decreto de pago: 1.° dos en el Ministerio respectivo, donde se guardan el decreto orijinal y la copia en

los libros destinados al efecto, sin contar el borrador; 2.° una en el Tribunal de Cuentas; 3.° una en la Direccion del Tesoro; 4.° una en la Tesorería pagadora. Ademas de las copias, quedan anotaciones en los libros de la Direccion del Tesoro, de Contabilidad y en la Tesorería que verifica el pago y la publicacion del decreto en el *Diario Oficial*. Todos estos trámites tienden a dificultar la rapidez con que deben efectuarse los pagos y a establecer una excesiva garantía, que por excesiva es inútil.

Como la Lei de Presupuestos caduca el 31 de diciembre, no pueden imputarse a un Presupuesto fenecido, gastos de ninguna clase, salvo que hayan sido *hechos* en el año de su vijencia (1).

Debemos precisar lo que se entiende por *gastos hechos*.

Una oficina pública adquiere, vgr., algunos muebles, los cuales son luego entregados, pero la cuenta no se presenta para su pago por la casa vendedora, sino al año siguiente de la adquisicion. ¿Se entenderá esto por *gasto hecho?* Creemos que nó.

En cambio, conforme a la costumbre adoptada, una Tesorería Fiscal paga a las Compañías de Vapores en el mes de noviembre, cierta suma por el valor de pasajes expedidos por la autoridad correspondiente, y solicita su abono en los primeros dias de enero. ¿Será un *gasto hecho?* Opinamos afirmativamente.

Basta comparar los ejemplos para ver la diferencia. En el primer caso, el dinero no ha salido de las arcas nacionales; aunque la adquisicion de los muebles se haya hecho en tal año, nadie puede obligar a la casa vendedora a pasar su cuenta en

(1) Lei de 16 de setiembre de 1884, art. 13.

tiempo determinado, y deben considerarse adquiridos en el momento del pago, que es cuando sale el dinero de Tesorería; en el segundo caso, la Tesorería ha hecho el gasto que ha anotado con la fecha correspondiente en sus libros; no sería posible verificar su abono con imputacion al Presupuesto del año siguiente, porque el gasto ha sido ya hecho en el año anterior.

En consecuencia, entendemos por *gasto hecho* aquel que ha sido verificado por alguna oficina pagadora.

Y aquí se enlaza otra cuestion. ¿Cómo pueden hacer pagos las Tesorerías Fiscales sin tener a la vista un decreto supremo que designe el ítem y partida del Presupuesto a que debe imputarse el gasto, como lo disponen los artículos 146 de la Constitucion y 12, inciso 2.° de la lei de 16 de setiembre de 1884?

La naturaleza misma de algunos gastos ha hecho indispensable la adopcion de este procedimiento. Un decreto dictado el 12 de diciembre de 1889 ordena someter todos los gastos a las prescripciones legales; pero, a pesar de que se ha tratado de arbitrar medios para cumplirlas con todo rigor, es imposible hacer entrar en ellas algunos pagos de cierta naturaleza. Se trata, por ejemplo, de gastos que deben cubrirse en un espacio de tiempo que no permite ocurrir al Gobierno en demanda de la autorizacion necesaria; de esta clase son los gastos que ocasiona la conduccion de reos de un punto a otro de la República, el valor de los pasajes de traslacion de empleados públicos, los pagos que se relacionan con el cambio, cuyo valor no puede ser conocido fijamente sino despues de verificarlos y, mas que todos, los que se ven

obligados a hacer los Ajentes de la República en el extranjero. Es verdad que muchos de los gastos que hoy se verifican sin que préviamente se haya dictado el decreto respectivo, pueden aguardar esta formalidad; pero hay otros, como los citados, que no pueden someterse a ese trámite. No es posible tener provistos de fondos a todos los gobernadores de departamentos para pagar los gastos eventuales que ocasione la conduccion de reos; a todas las Tesorerías Fiscales para contratacion de pasajes marítimos; a todos los Ministros Diplomáticos.

En estos casos, la Tesorería Fiscal respectiva hace el gasto y solicita inmediatamente su abono, el cual se hace sin pérdida de tiempo. Estos son los *gastos hechos*.

Indudablemente que es necesario limitarlos a los mas indispensables, guardando siempre las garantías que deben acompañar a toda inversion de fondos fiscales.

El 31 de diciembre termina la vijencia de la Lei de Presupuestos; pero pueden quedar fondos sobrantes en algunas de sus partidas por no haber sido necesaria su total inversion durante el año. ¿Qué se hace con esos fondos?

Desde que la Lei de Presupuestos rije solo hasta el 31 de diciembre, no pueden invertirse en el año siguiente, en el cual existe un nuevo Presupuesto; en consecuencia tienen que ingresar en arcas nacionales a formar parte de las entradas de la nacion en el año posterior. El decreto-lei de 28 de diciembre de 1841 disponía en su artículo 3.º: «Las partidas del Presupuesto anterior que en el todo o parte no se hubieren gastado dentro del año para que se concedieron, quedarán anuladas sin que pueda el Gobierno librar sobre ellas, a no ser que

se hacaren incluidos en otro nuevo Presupuesto aprobado también por el Congreso.» Esta prescripción la comprende el artículo 11 de la lei de 16 de setiembre de 1884, al disponer que la vijencia de la Lei de Presupuestos termina el 31 de diciembre.

Mas esto solo se refiere a los sobrantes que existan en el Presupuesto mismo, pero no se aplica a los sueldos y otros gastos decretados con anterioridad al 31 de diciembre y que no han sido pagados ántes de esa fecha; éstos se colocan en depósito, bajo el título de *Depósitos de sueldos y gastos por pagar* durante diez meses contados desde el 1.º de enero; si no se cubren en ese tiempo, pasan a fondos jenerales. Si un empleado público no cobra sus sueldos de noviembre y diciembre de un año, quedan en la cuenta de *Depósitos de sueldos y gastos por pagar* durante diez meses. Pasado este plazo, se aplican a las entradas jenerales del Fisco.

Supongase, ahora, que, trascurrido ese término, se solicita el pago de lo adeudado. Es necesario para verificarlo, un decreto expedido en la forma ordinaria, que designe el ítem del Presupuesto del cual deba deducirse el gasto. ¿Qué ítem será éste? ¿Será el que en el Presupuesto vijente conceda fondos para gastos de la misma naturaleza? No, porque la cantidad que consigna el Presupuesto, en cada uno de sus ítems es para invertirla durante el año de su vijencia en el servicio a que la destina, en el caso de [illegible] [illegible] [illegible]

del cual deben deducirse los gastos de que hablamos, pues ese ítem tiene por objeto llenar todas aquellas necesidades *no previstas* en otros ítems del mismo Presupuesto. Últimamente se ha adoptado la costumbre de consignar un ítem especial para pago de cuentas de años anteriores.

Todos los gastos de la nacion deben estar incluidos en la Lei de Presupuestos, aun aquellos autorizados por leyes especiales. Estos se incluyen en el primer Presupuesto que se dicte despues de la lei especial y no es permitido deducir fondos de esta lei si la de Presupuestos no los consigna. El artículo 13 de la lei de 16 de setiembre de 1884 dice sobre este particular:

«No es permitido imputar gastos a leyes anteriores a la fecha del Presupuesto vijente, salvo el caso de que la lei haya sido promulgada despues de la presentacion al Congreso del Presupuesto correspondiente al año en que se decrete el gasto.» Contiene esta prescripcion un error, que se hace mas evidente al leer el artículo 14, que dice: «No se podrá exceder la suma fijada en cada ítem o partida de los presupuestos de gastos, salvo en los casos siguientes:

«1.° De leyes posteriores a la *promulgacion* de los Presupuestos.»

Efectivamente, el proyecto de Lei de Presupuestos se presenta al Congreso en los primeros quince dias de sus sesiones ordinarias; pero se discute a fines del año; si se observa estrictamente la disposicion del artículo 13 de la lei de 1884, podría suceder que se dictara, con posterioridad a la presentacion de los Presupuestos y ántes de discutirse, alguna lei sobre gastos, y que fuera lejítima la imputacion que de un pago se hiciera a esa lei aun

despues de promulgados los Presupuestos y cuando bien pudo incluirse el gasto en ellos. Ademas, no se exceden los ítems del Presupuesto en el caso de que trata el inciso 1.° del artículo 14, porque los gastos que ocasionen las leyes a que se refiere, se imputan a estas leyes y no a la de Presupuestos; esto viene a probar que es el mismo caso previsto en el artículo 13, y que existe entre ámbos una contradiccion. Esta disconformidad fué observada, al discutirse la lei de 1884, por don Antonio Varas, en sesion del Senado de 1.° de agosto de ese año; pero no se hizo alto en la observacion del señor Varas, y la lei se aprobó tal como está redactada.

El inciso 2.° del artículo 13 de la lei de 1884, prohibe «aplicar los ítems del Presupuesto a distintos objetos de aquel a que han sido destinados.»

Parece inútil una prescripcion como esta, porque si la Lei de Presupuestos concede una suma para determinado objeto, indicado especialmente en la Lei misma, es lójico que no se invierta en otro. Sin embargo, quizá alguna práctica abusiva de otros tiempos o el contenerse una prescripcion contraria en lejislaciones extranjeras ha dado oríjen a esta disposicion, que se ajusta perfectamente a los principios mas estrictos.

Los Ministros de Italia tienen facultad para trasladar sumas de un artículo (ítem) a otro del mismo capítulo (partida) del Presupuesto.

En Francia esta atribucion era aun mas lata ántes de la lei de 16 de setiembre de 1871, pues podían los Ministros verificar estos traslados *(virements)* de fondos dentro de todo el Presupuesto de su Ministerio y así se ha visto imputar a gastos de prisiones pagos hechos para proporcionar auxilios

a obreros reducidos a la miseria (1). Hoi rije en Francia una disposicion igual a la vijente en Italia.

Esta traslacion de fondos de un ítem a otro de la misma partida del Presupuesto no produce efecto en el total de éste y aun los fondos se invertirán en un objeto análogo, ya que se verifican dentro del mismo órden de gastos; pero es indudable que la fiscalizacion del Congreso, la autoridad que éste tiene en todo lo que se refiere al Presupuesto sufre un menoscabo inconveniente, pudiendo dar el sistema, por lo demas, lugar a abusos que llegarían a hacer perder al Presupuesto toda su seriedad y garantía.

Este punto ha sido considerado por la Constitucion holandesa con toda la importancia que realmente tiene y dispone, al efecto, en su artículo 121 que: «Una lei puede autorizar el cambio en la inversion de fondos.»

Es, asímismo, prohibido exceder la suma fijada en cada ítem o partida de los Presupuestos, salvo en ciertos casos determinados por la lei. Si pudieran ser excedidos los ítems del Presupuesto éste sería completamente inútil; el Ejecutivo lo modificaría a su antojo. Las excepciones de esta regla jeneral tienden a satisfacer necesidades imprescindibles del servicio y son:

1.ª *De leyes posteriores a la promulgacion de los Presupuestos.*

Como ya lo hemos dicho, los gastos que ocasionan las leyes dictadas con posterioridad a los Presupuestos, se imputan a esa misma lei, la cual autoriza necesariamente el gasto al disponerlo. En este caso no hai exceso en el Presupuesto; el gasto que

(1) STOURM, *Le Budget.* – BERGERET, *Mécanisme du Budget de l'Etat.*

autoriza una lei especial puede no encontrarse previsto en él.

2.ª *De sentencias ejecutorias, dictadas por autoridad competente.*

Las sentencias a que se refiere esta excepcion, son las condenatorias del Fisco, pronunciadas por la autoridad judicial, en juicio ordinario; el Fisco en este caso es parte en el juicio como cualquier particular, y no sería posible que el contradictor quedara en peor condicion, respecto del cumplimiento de la sentencia, que si litigara con otro particular. El Fisco, con mayor razon, tiene que cumplir sus obligaciones con exactitud.

Esta excepcion se contenía tambien en el artículo 9.º del decreto-lei de 28 de diciembre de 1841 y por decreto de 6 de marzo de 1877 se dispuso que «los pagos que el Fisco fuera obligado a hacer en virtud de sentencia de los Tribunales de Justicia, *se imputarán*, previo el cúmplase del Presidente de la República, *a la partida de gastos imprevistos*, aunque por razon de dichos pagos se exceda la suma consultada en dicha partida.»

Llamamos la atencion sobre este artículo, porque hoi se imputan los pagos que se hacen en virtud de sentencia judicial, al ítem del Presupuesto a que corresponde el gasto, segun su naturaleza. Si se condena al Fisco a pagar una suma por premios que se adeudan a un profesor, se imputa el pago al ítem destinado a cubrirlos y solo se aplica a imprevistos cuando se trata de gastos que no están consignados, o de sueldos u otros gastos fijos; en este caso no puede deducirse de ellos suma alguna que no sea para satisfacer los pagos correspondientes al mismo año.

3.ª *De comisiones que hubiere que pagar por las*

operaciones de empresas industriales o comerciales pertenecientes a la nacion.

Este número se refiere a las comisiones convenidas en contratos que se hacen para el mantenimiento de empresas de las cuales es *empresario* el Estado. Es lójico que si una persosa contrata con el Estado no quede en peor condicion que si contratara con un particular; no porque se agotan los fondos destinados al sostenimiento de una empresa fiscal puede someterse a las personas que devenguen comisiones por operaciones destinadas al servicio inmediato de la misma empresa, a sufrir retardo en el pago de lo que por dichas comisiones se les adeude. El Estado, o debería suspender las operaciones de la empresa, o no cubrir los pagos que debe verificar para ese servicio. La disposicion de la lei de 1884 salva ámbas situaciones.

4.ª *De exijencias impostergables de provision o de servicios que sean condicion de la empresa misma y que no se hubiesen podido prever.*

Indudablemente que el número 4.º se refiere a las mismas empresas industriales o comerciales indicadas en el anterior. Es preciso dejar constancia de esto, porque, si las cosas se entendieran de otra manera, podrían someterse a la misma disposicion casi todos los servicios, y pocos serían los casos en que no pudiera excederse el Presupuesto.

Si el Estado es empresario, como entre nosotros lo es de ferrocarriles, debe atender el servicio con toda regularidad. En la Lei de Presupuestos se consigna una cantidad para *materiales de consumo* de esa empresa, tomando, naturalmente, por base para fijarla, los precios de los materiales y las exijencias del servicio en la época de la formacion del Presupuesto. Pero si el carbon adquiere mayor pre-

cio, o bien el servicio exije aumento de tráfico con mas crecidos gastos, no bastará para cubrirlos el ítem del Presupuesto; se pedirá oportunamente un suplemento, pero si no es despachado, o no es posible solicitarlo porque el Congreso no funciona, no sería justificable la paralizacion del servicio; la lei prevé el caso, permitiendo se exceda el ítem, para evitar que el Estado, que debe ser mui exacto en el cumplimiento de sus obligaciones se encuentre en situacion de no poder satisfacerlas.

5.ª *De aplicacion a empleados que reciben gratificaciones, mayores sueldos, o pasaren a hospitales, en conformidad a los preceptos de las leyes correspondientes.*

Esta excepcion se refiere, en su mayor parte, a los empleados militares; el Gobierno puede llamar, dentro de sus facultades, a servir empleos del órden militar a oficiales de mayor graduacion que los que actualmente los desempeñan; en este caso, debe abonárseles el mayor sueldo, aunque no se consigne en el Presupuesto; de igual manera puede el Gobierno ascender oficiales a empleos superiores, debiendo pagárseles el sueldo correspondiente. Anualmente se consigna en la Lei de Presupuestos una suma para atender a esos gastos, pero si esas cantidades no alcanzan, no es posible privar a los oficiales de su mayor sueldo miéntras se pide un suplemento; la lei de 1884 autoriza el exceso en el gasto. De igual manera se consigna una cantidad para abonar a los hospitales las estadías de oficiales y soldados; el número de los que ingresen en esos establecimientos puede ser mayor que el calculado; y no por falta de dinero en el Presupuesto se dejaría sin ese refujio a los enfermos del Ejér-

cito; como en los casos anteriores, la lei autoriza el mayor gasto.

¿Necesita el Ejecutivo solicitar del Congreso un suplemento para cubrir los excesos a que se refiere el artículo 14 de la lei de 1884, o basta la autorizacion que le da esa lei y la aprobacion de la Cuenta de Inversion?

Legalmente, el Ejecutivo no necesita pedir suplementos en los casos de excepcion indicados en el artículo 14 de la lei de 1884; pero dentro de una correcta administracion, existe el deber de solicitar ese suplemento en época oportuna; ahora bien, si éste no es concedido ántes de agotarse los fondos, el Ejecutivo puede hacer uso de sus atribuciones; en todo caso, por los medios mas estrictos, salva su responsabilidad.

Y si el suplemento fuera negado por el Congreso, el gasto dispuesto por el Ejecutivo habría sido legal, porque, al ordenarlo, obraba en virtud de atribuciones propias que le otorga la lei. La negativa del Congreso para conceder el suplemento, solo podría responder a alguna situacion política, y significar la confianza o desconfianza que tuviera para con el Ministerio, y esto nada tiene que ver, en este caso, con la correccion de los procedimientos administrativos.

El artículo 13 de la lei de 1884 impone al Ejecutivo otra regla a la cual debe someterse en la inversion de los fondos del Presupuesto. Prohibe «alterar los sueldos de los empleados públicos fijados por lei, bajo la forma de comisiones o gratificaciones.» Esta prohibicion no reza para con el Congreso, tanto porque se contiene en un artículo que se refiere en todas sus partes a los procedimientos del Ejecutivo, como porque las facultades

de aquel Cuerpo están reglamentadas, en lo que se refiere a fijacion de sueldos de empleados, por otros artículos de la misma lei de 1884, los cuales hemos ya examinado.

Ántes de dictarse esta disposicion, existía una práctica completamente contraria. Acostumbrábase otorgar, administrativamente, gratificaciones, sobre todo a fines de cada año, a los empleados de algunas oficinas que, por razones del servicio de la misma, habían tenido un mayor trabajo que el ordinario, y aun se concedían, sin que hubiese existido tal trabajo. Este procedimiento está prohibido por la lei de 1884; ponía en manos del Ejecutivo la facultad de conceder favores a ciertos empleados, con perjuicio de los demás, aumentándoles sus sueldos.

Aunque esta prohibicion parece referirse a los sueldos fijados por leyes especiales, tiene que extenderse tambien a aquellos que solo existen en virtud de la Lei de Presupuestos; de otra manera no habría equidad.

IV. Los suplementos

Si se agota un ítem del Presupuesto y hai necesidad de invertir, ántes del 31 de diciembre, alguna suma con el objeto a que está destinado, se solicita ésta del Congreso por medio de un proyecto de lei; se pide que ese ítem sea aumentado concediéndole un *suplemento*. Juntamente con el proyecto, se acompaña por el Ejecutivo el detalle de la inversion de la cantidad consignada en el Presupuesto, y se indica la fuente de la cual se deducirán los fondos que se piden. Esta última es la única pres-

cripcion que sobre *suplementos* contiene la lei de 1884, que dice en su artículo 10:

«Toda indicacion que se haga en la discusion de los Presupuestos para aumentar los gastos propuestos, deberá expresar tambien los recursos con que deba cubrirse.

«La misma asignacion de recursos deberá contener el mensaje o proyecto en que se soliciten suplementos a las partidas del presupuesto ya aprobado.»

El primer inciso no se observa en la práctica porque los recursos de la nacion están indicados en el mensaje con que se acompaña el proyecto de Presupuestos, sin que se determine en éstos que tal entrada es para satisfacer determinados gastos. Cuando se trata de proyectos de suplementos, se acostumbra decir que se deducirán de rentas jenerales de la nacion; en raros casos se han aplicado a los sobrantes del Presupuesto, y es lójico que no se apliquen, desde que los sobrantes solo son perfectamente conocidos despues del 31 de diciembre.

Los proyectos de suplementos se presentan al Congreso firmados por el Ministro del ramo a que corresponde el ítem del Presupuesto para el cual se piden. Esto es inconveniente, porque así como el proyecto de Lei de Presupuestos lo presenta el Ministro de Hacienda, debería presentar tambien los de suplementos, que van a modificar notablemente el Presupuesto. Es mui importante el papel que el Ministro de Hacienda está llamado a desempeñar en la preparacion y discusion del Presupuesto; la misma injerencia debe tener en los proyectos relativos a los suplementos. En Francia se presentan firmados por el Ministro que los necesita y por el de Hacienda.

En todos los paises existen necesariamente los suplementos, aunque en algunos, como en Inglaterra, se solicitan rarísima vez (1). En Chile son frecuentes y por eso, a pesar de que nuestra lejislacion no contiene sobre la materia mas regla que la que hemos trascrito, ofrecen muchos puntos dignos de atencion.

Se observará que año a año se presentan en tropel numerosos proyectos de suplementos para los Presupuestos de todos los Ministerios. Aunque los sobrantes del mismo Presupuesto suelen equilibrar el aumento que introducen en algunos ítems los suplementos, éstos constituyen una ancha puerta de abusos y desórdenes en la Administracion. En Francia se ha tratado de evitar los excesos a que pueden dar lugar los suplementos; pero solamente se han dictado algunas reglas que no han logrado producir todo el buen resultado que se pretendía obtener. Existe una que quisiéramos se aplicara en Chile; por ella se dispone que los proyectos de suplementos se presenten juntos una vez en el mes.

De este modo el Congreso ve en un momento dado la situacion financiera del pais; mientras que en Chile la presentacion contínua de proyectos de esta clase hace perder el rumbo en materia financiera, tanto a los miembros del Congreso como a los del Ejecutivo. La regla francesa introduce un órden conveniente en materia tan propia para producir el desórden.

Los suplementos deberían ser una excepcion, mucho mas en Chile, donde, aunque se forma el Pre-

(1) Es oriunal la lejislacion y práctica de algunos paises donde el Ejecutivo se concede suplementos por sí mismo, cuando el Congreso no está reunido. En España se oye en este caso al Consejo de Estado y en la República Arjentina basta el acuerdo de Ministros. V. sobre abusos de esta práctica en la Arjentina la obra de ALBERTO B. MARTINEZ, *El Presupuesto Nacional*.

supuesto con bastante anterioridad a la fecha de su vijencia, se discute con libertad en el Congreso y se aprueba dias ántes de esa fecha, lo cual debería contribuir a que las cantidades que fija fueran exactas.

Sin embargo, hai gastos que por su naturaleza misma escapan a todo cálculo aproximativo, v. gr.: los imprevistos. Un suplemento que se pide para un ítem de gastos imprevistos, se justifica, pues, fácilmente, siempre que no sea excesivo; igual cosa puede decirse del que se solicite para continuar una construccion que ha marchado más rápidamente de lo que se esperaba, o que por alza en los precios de los materiales requiera mayor gasto; pero no sucede lo propio con otros, destinados a satisfacer servicios que se refieren a ramos para cuyo fomento el Congreso pone en manos del Ejecutivo cierta suma, con la cual quiere contribuir a su sostenimiento, sin que este auxilio sea obligacion imprescindible del Estado. En estos casos, el Ministro que invierte toda la suma consultada se imposibilita para pedir suplemento, porque el Congreso ha manifestado su intencion de conceder tan sólo esa suma. De esta naturaleza son los ítems que se destinan para fomentar o sostener sociedades de instruccion y otros. Tampoco es posible pedir suplementos para ítems de gastos fijos, por la naturaleza misma de estos gastos.

Mr. Paul Leroy-Beaulieu, dice, a propósito de esta cuestion, lo siguiente:

«Los créditos extraordinarios no deberían permitirse sino en circunstancias mui excepcionales, imposibles de prever y ademas de rara y evidente gravedad, tales como amenazas de guerra o inundaciones. En cuanto a los créditos suplementarios,

debería ser mucho mas limitada la designacion de los capítulos (partidas) que pueden dar lugar a ellos. Así debería tenerse como regla que jamas se puede pedir créditos suplementarios para aumentar los sueldos de los funcionarios; desde luego que éstos pueden esperar un año; asimismo para aumentar subvenciones concedidas a establecimientos o sociedades; del mismo modo jamas se debería pedir créditos suplementarios para la creacion de nuevos empleos, ya que ésta pueda retardarse, sin perjuicio, un año (1). »

En nuestra Lei de Presupuestos hai varios ítems que se encuentran en las condiciones de los que Mr. Leroy-Beaulieu estima que no son susceptibles de aumentarse por medio de suplementos.

¿Es legal conceder suplementos para Presupuestos fenecidos?

Para responder a esta pregunta, debemos hacer una distincion: si el proyecto de suplementos ha sido solicitado oportunamente, ántes de caducar el Presupuesto, es decir, ántes del 31 de diciembre, puede concederse aun en enero, sin dificultad, y esto se ha hecho, declarándose, sí, que se destina « para pagar gastos *hechos* en tal año; » si el proyecto se presenta despues de terminada la vijencia de la Lei de Presupuestos es indudable que el Congreso debe examinar detenidamente los antecedentes del negocio; si de éstos resulta que no era conocido el gasto hecho, ántes del 31 de diciembre, se otorgará el suplemento, pero si ha habido negligencia para pedirlo, debe negarse. La verdad es que en estos casos entran por mucho las situaciones políticas; pero hablamos *administrativamente*, por decirlo así.

(1) Leroy-Beaulieu, *Science des Finances*.

En todo caso, los suplementos concedidos despues del 31 de diciembre, no pueden tener otro objeto que cubrir *gastos hechos* ántes de esa fecha, entendiendo por *gastos hechos* los que hemos definido anteriormente.

Y a esta cuestion se sigue otra: si existe sobrante en un ítem del Presupuesto, para el cual se pide suplemento que no es despachado sino despues del 31 de diciembre, ¿qué se hace con ese sobrante? ¿Pasa a fondos jenerales, segun la regla que hemos dado, o puede invertirse? A nuestro modo de ver, una lei de suplementos, dictada despues del 31 de diciembre, para pagar gastos hechos con imputacion a un ítem del Presupuesto del año anterior, conserva ese ítem, y en consecuencia, puede invertirse toda cantidad que exista en él; la lei de suplementos no hace, en jeneral, otra cosa que aumentar el ítem respectivo; pero en el caso propuesto, produce ademas el efecto de prolongar en parte la vijencia del Presupuesto, manteniendo en vigor los ítems a que se refiere la lei de suplementos. Al rendir la cuenta de inversion de un ítem al cual se ha concedido suplemento, no se puede distinguir entre la cantidad consignada en la Lei de Presupuestos y la concedida por la de suplementos: ámbas sumas se confunden en una sola que debe formar en totalidad ese ítem, aunque se indique separadamente la procedencia. Puede, pues, hacerse uso, despues del 31 de diciembre, del sobrante de un ítem del Presupuesto para el cual se concede suplemento pasada esa fecha, sobrante y suplemento que deben invertirse en gastos *hechos* durante la vijencia del Presupuesto.

Para terminar nuestro estudio en la parte que se refiere a la inversion de los caudales públicos,

debemos tratar de la resposabilidad que afecta a los funcionarios que ordenan los pagos. El inciso 2.º del artículo 15 de la lei de 1884, dice: «Si el Director del Tesoro no observare o suspendiere el rejistro de decretos ilegales, o no diere cuenta a quien corresponda de las observaciones que hubiere hecho, sufrirá la pena de suspension del empleo en su grado mínimo, sin perjuicio de la responsabilidad civil.»

Y el artículo 16 de la misma lei, dispone que: «Los ordenadores de un pago ilegal, son personalmente responsables.»

La primera prescripcion se refiere expresamente al Director del Tesoro, en tanto que la segunda sólo podría aplicarse al Presidente de la República y a los Ministros del Despacho, quienes son los encargados de ordenar los pagos. Sin embargo, la Constitucion exime al Presidente de esta responsabilidad y la imputa al Ministro. En su artículo 74, dispone nuestra Carta Fundamental: «El Presidente de la República puede ser acusado sólo en el año inmediato despues de concluido el término de su presidencia, por todos los actos de su administracion en que haya comprometido gravemente el honor o la seguridad del Estado, o infrinjido abiertamente la Constitucion.»

En cambio respecto de los Ministros, dice el artículo 78: «Cada Ministro es responsable personalmente de los actos que firmare, e [illegible] de los que se [illegible] o acordare con los otros Ministros.»

[illegible] 1884 se refiere [illegible] Ministros [illegible] pagos [illegible]

V. Comprobacion de los gastos

a) Rendicion de cuentas.—Nos quedan por exponer los principios y los procedimientos que se observan para comprobar la legal inversion de los fondos del Estado.

La responsabilidad de la órden que se expide para verificar un pago ilegal afecta a su autor, quien, dentro de nuestro mecanismo constitucional es, principalmente, el Ministro que firma el decreto respectivo. Mas, esta responsabilidad es, puede decirse, anterior a la inversion y tiene cierto carácter político, como que lo reviste el ajente a quien atañe. Queremos tratar de la inversion misma, es decir, de los medios de que se vale la Administracion para comprobar que los ajentes a los cuales se ha entregado el dinero, lo han invertido correctamente.

Todo funcionario público que recibe dineros del Estado, tiene obligacion de rendir cuenta documentada de su inversion al Tribunal de Cuentas; este Tribunal, que funciona en la capital de la República, examina las cuentas qué se le presentan, y las aprueba o reprueba, segun están o no ajustadas a los preceptos legales. Es una institucion que tiene el detalle minucioso de la inversion de los dineros nacionales.

b) Cuenta de inversion. — La Constitucion impone a los Ministros de Estado, juntamente con la obligacion de presentar el Presupuesto anual de gastos de sus respectivos departamentos, la de «dar cuenta de la inversion de las sumas decretadas para llenar los gastos del año anterior.» (1) Esta

(1) Constitucion, art. 80.

Cuenta de Inversion debe presentarse en los primeros quince dias de las sesiones ordinarias del Congreso, y sin este antecedente no pueden discutirse los Presupuestos. (1) Sin embargo, esta regla no se aplica, en la práctica, rigorosamente; la *Cuenta de Inversion* se retarda por mas tiempo por dificultades materiales; es un trabajo serio que demanda gran acopio de documentos y hasta su impresion misma es molesta y demorosa.

La *Cuenta de Inversion*, que se forma por la Direccion de Contabilidad en vista de los documentos que le envian los Tesoreros Fiscales, contiene:

1.° El balance de la Hacienda Pública, en el último dia del año á que se refiere.

En el *Debe* de este balance figuran:

I. El valor calculado de las propiedades fiscales, raices o muebles, segun inventario;

II. Los créditos a favor del Fisco, mencionando separadamente los constituidos en mora;

III. El valor en pastas metálicas, y otras existencias; y

IV. El dinero de propiedad fiscal existente en caja en las diversas oficinas el dia del balance.

En el *Haber* se expresan:

I. El monto nominal de la Deuda Pública, incluyendo los censos y especificando el tipo de intereses y las condiciones de amortizacion; y

II. Los acreedores del Estado por cualquier motivo.

2.° Una cuenta jeneral de las entradas y gastos fiscales, en el año a que se refiere.

En el *Debe* de esta cuenta, aparecen:

I. La existencia en dinero, de propiedad fiscal,

(1) Lei de 16 de setiembre de 1884, art 8.°

que había en las cajas de la Nacion el 31 de diciembre del año anterior;

II. Las entradas provenientes de cada una de las rentas públicas, especificándose, y con distincion de las ordinarias y extraordinarias; y

III. Los créditos contra el Fisco el 31 de diciembre del año a que se refiere el balance.

En el *Haber* se expresan:

I. Los gastos hechos en el año, segun los presupuestos y leyes especiales. En los ítems de las partidas de gastos variables o autorizados por leyes especiales, se cita la fecha de los contratos en virtud de los cuales se ha hecho el gasto;

II. Los créditos existentes contra el Fisco el 31 de diciembre del año anterior; y

III. La existencia en metálico que quedó el 31 de diciembre del año a que se refiere la cuenta.

3.° Estados que manifiestan el movimiento en el año, de los depósitos, de las existencias en pastas metálicas, bonos, materiales de guerra, ferrocarriles y demas existencias en almacenes pertenecientes al Estado.

4.° Cuenta detallada de los reintegros y de las devoluciones en el año. Estos se expresan tambien al márjen del ítem en que ha tenido lugar el reintegro.

5.° Operaciones efectuadas en el año por las oficinas que administran fondos fiscales.

6.° Cuadros que manifiestan las entradas y gastos de las empresas industriales, monopolios y servicios administrados por el Estado.

7.° Un estado sumario de los contratos fiscales que se hubieren celebrado; en él se expresan el nombre de los contratantes y de sus fiadores, la duracion o principales condiciones del contrato.

Se observará, por la sola exposicion de las mate-

rias que contiene la *Cuenta de Inversion,* que no es tan fácil formarla, y que impone a la oficina encargada de ella un serio trabajo y una preferente atencion. A fin de facilitar esta obra, se han impartido a los funcionarios administradores de los fondos del Estado, instrucciones precisas, para que presenten sus cuentas con oportunidad y con los datos ilustrativos correspondientes.

La *Cuenta de Inversion* es examinada por la Comision Mixta de Senadores y Diputados que examina los Presupuestos, y el Congreso la aprueba o le hace las observaciones que juzga necesarias. Esta *resolucion* del Congreso, como la llama la lei de 16 de setiembre de 1884, se comunica al Presidente de la República, para que se ejecute y publique en el *Diario Oficial.* El aprobar o reprobar la *Cuenta de Inversion,* es facultad privativa del Congreso; no es materia de lei; el Presidente de la República no interviene en ese acto sino para su ejecucion y para ordenar que sea publicado en el periódico oficial (1).

c) ORGANIZACION DE LAS OFICINAS ENCARGADAS DE LA RECAUDACION E INVERSION DE FONDOS FISCALES Y DE SU INSPECCION Y FISCALIZACION.

En la organizacion de las Oficinas de Hacienda es necesario considerar tres puntos: recaudacion de fondos, inversion de los mismos y fiscalizacion. Para estas tres operaciones existen servicios administrativos especiales. Algunas oficinas están encargadas de recaudar y de invertir los fondos, su-

(1) Constitucion, art. 27, 1.°—Lei de 16 de setiembre de 1884.

jetándose para cada caso a reglas particulares; las Tesorerías Fiscales perciben impuestos, y tambien invierten los dineros nacionales. La direccion superior de este servicio está a cargo del Ministerio de Hacienda, por lo que respecta a la Administracion Central. Este estudio lo dividimos en cuatro secciones:

I. Direccion del Tesoro y Tesorerías Fiscales. Recaudacion e inversion de fondos.

II. Aduanas. Recaudacion.

III. Direccion de Contabilidad. Inspeccion y vijilancia.

IV. Tribunal de Cuentas. Fiscalizacion.

I. Direccion del Tesoro

La Direccion del Tesoro, organizada por lei de 20 de enero de 1883, está encargada de dirijir y vijilar la recaudacion, por las oficinas de su dependencia, de las contribuciones y demas entradas nacionales, la conservacion y custodia de los fondos recaudados, su distribucion en las diversas oficinas segun las necesidades del servicio y su aplicacion a satisfacer las obligaciones del Estado con arreglo a la Lei de Presupuestos y a las leyes especiales (1). Está a cargo de un Director.

Dependen de la Direccion del Tesoro las Tesorerías, de las cuales existe una en cada capital de departamento y en los puertos mayores, aun cuando no sean capitales de departamento. Las aduanas, con excepcion de la de Valparaiso, y las tenencias de aduana establecidas en cabeceras de de-

(1) Lei de 20 de enero de 1883; art. 2.°

partamento, son a la vez Tesorerías departamentales.

Las Tesorerías recaudan los impuestos, expenden el papel sellado, timbres y estampillas y pagan los sueldos y demas obligaciones que el Estado deba satisfacer en el departamento en que funcionan, conforme a la Lei de Presupuestos y a las instrucciones de la Direccion del Tesoro.

Los empleados anteriores son nombrados directamente por el Presidente de la República. Para su destitucion se requiere acuerdo del Senado (1).

Los tesoreros fiscales tienen en el departamento respectivo la representacion judicial y extrajudicial del Fisco en los actos en que la lei orgánica les da intervencion.

Para los efectos de la jubilacion solo se computan a los empleados de la Direccion del Tesoro y dependencias el 75 % de sus sueldos. En cuanto a la forma de la inversion de fondos nos referimos a la parte que hemos dedicado a los gastos públicos, y en los demas detalles a la lei de 20 de Enero de 1883.

II. Aduanas

La recaudacion de los derechos de internacion, exportacion y almacenaje se verifica por las Aduanas, cuya direccion superior corresponde a una Superintendencia que tiene su asiento en Valparaiso (2).

Para la distribucion del servicio y de las oficinas, la Ordenanza de Aduanas divide los puertos, primeramente en marítimos y de cordillera y en

(1) Lei de 20 de enero de 1883, art. 20.

(2) Ordenanza de Aduanas, arts. 126 y 127.

seguida en mayores y menores. Los mayores son los habilitados para el comercio extranjero y los menores tan solo para el de cabotaje. Tambien hai un puerto libre al comercio que es el de Punta Arenas.

En cuanto a las oficinas existe una *Aduana* en cada puerto mayor y una *Tenencia de Aduana* en cada uno de los menores. Éstas dependen de alguna de aquellas.

Aunque la organizacion interna de cada Aduana se funda en las necesidades del servicio, (1) las operaciones que se ejecutan en todas ellas se someten a ciertos trámites y cualesquiera que sea el número de empleados de cada una y su labor, se distinguen las siguientes secciones, perfectamente definidas y establecidas en las Aduanas de importancia:

Contaduría.—Tiene a su cargo los puertos menores y resguardos de Cordillera correspondientes y la recaudacion y administracion de los fondos.

Alcaidía.—A su cargo están los almacenes de depósito, la custodia y la cuenta y razon de las mercaderías depositadas.

Vistas.—Le corresponde la avaluacion de las mercaderías.

Resguardo.—Le toca la vijilancia de mar y tierra a fin de impedir los contrabandos.

Estadística.—Tiene a su cargo la formacion y publicacion de la estadística comercial.

Todos los empleados de las Aduanas están obli-

(1) Los sueldos y la planta de empleados de las Aduanas están fijados por lei de 20 de enero de 1883. Algunas modificaciones introdujo la lei de 1.° de febrero de 1893.

gados a rendir fianza (1). Ademas del sueldo asignado al empleado, los denunciantes y aprehensores de contrabandos tienen derecho a la cuarta parte del valor de los comisos (2), a excepcion de los Vistas (3). Se les asigna ademas una gratificacion anual del uno por ciento de las entradas fiscales líquidas de cada Aduana a los empleados de la misma, con excepcion de los de la de Iquique, donde la gratificacion es del tercio por ciento y los de la de Pisagua, en la cual es del cuarto por ciento, y otra de un cuatro por ciento sobre el excedente del producto líquido del último año con relacion al inmediatamente anterior (4). Estas gratificaciones no pueden exceder del treinta por ciento del sueldo asignado por la lei a cada empleado (5).

Para los efectos de la destitucion, son empleados superiores el superintendente, los administradores y los jefes de los departamentos de Contaduría, Alcaidía, Resguardo y Oficina de Vistas de la Aduana de Valparaiso.

La jubilacion de los empleados de Aduanas se computa sobre el setenta y cinco por ciento del sueldo anual.

III. Direccion de Contabilidad

La Direccion de Contabilidad fué organizada por la misma lei que organizó la del Tesoro, de 20 de

(1) Lei de 20 de enero de 1883, art. 2.°

(2) Ordenanza de Aduanas, arts. 117 y 120.

(3) Lei de 20 de enero de 1883, art. 6.

(4) Lei de 18 de noviembre de 1893.

(5) Lei de 15 de enero de 1894. Por decreto de 27 de marzo de 1894 se reglamentó a liquidacion de esta gratificacion.

enero de 1883. Está encargada de llevar la contabilidad de la Hacienda Pública, de ejercer funciones de interventor en las operaciones de tesorerías y demas oficinas encargadas de administrar fondos nacionales y de preparar la recaudacion de los impuestos públicos. El director es a la vez inspector de oficinas; para las visitas a las diversas tesorerías y demas oficinas administradoras de fondos existen inspectores, dos para las aduanas y nueve para las otras oficinas (1). Estas visitas deben tener lugar, a lo menos, dos veces en el año en cada oficina.

El director y sub-director de Contabilidad, los inspectores y los contadores primeros son considerados empleados superiores para los efectos de su destitucion.

Por lo que toca a la jubilacion solo se toma en cuenta el setenta y cinco por ciento del sueldo de los empleados.

Por lo demas, como lo hemos indicado respecto de la Direccion del Tesoro, nos referimos a la lei de 20 de enero de 1883.

IV. Tribunal de Cuentas

El Tribunal de Cuentas está encargado del exámen y juzgamiento de todas las cuentas que deben rendir los empleados y los establecimientos o personas que administren, recauden o inviertan valores fiscales o de beneficencia pública y, en jeneral, de las que, por leyes especiales deben rendirse al Tribunal.

(1) La lei de 20 de enero de 1883 creó una plaza de inspector de Aduanas, y seis para las demas oficinas. Por lei de 20 de mayo de 1887 se crearon una plaza para las aduanas y tres para las otras oficinas.

El Tribunal de Cuentas ha sido organizado por lei de 20 de enero de 1888. Existe en Francia desde 1256, aunque haya sufrido algunas modificaciones. En Inglaterra desde el tiempo de los reyes normandos (1066), con el nombre de *Echiquier,* palabra que designa al tablero de ajedrez y que se ha aplicado a la institucion de que tratamos, porque, al principio, funcionaban los miembros del Tribunal al rededor de una mesa cubierta con una carpeta dividida en cuadrados semejantes a los del tablero indicado. Existe tambien en Alemania, donde la Cámara Superior de Cuentas de Postdam sirve a todo el Imperio. En Béljica tiene oríjen en el Parlamento, pues se elije por la Cámara de Representantes. Existe tambien en Italia.

Un Senado-consulto fué el oríjen del antiguo Tribunal Mayor de Cuentas. En el mensaje con que el director O'Higgins elevó el proyecto respectivo al Senado Conservador, manifestaba que ese Tribunal debía ser el eje principal que diera movimiento regular y uniforme a la complicada máquina de la Hacienda Pública.

El 2 de octubre de 1828 el Ejecutivo presentó a la Cámara de Diputados un proyecto de lei para suprimir el Tribunal por considerarlo contrario a la Constitucion de ese año, cuyo artículo 93 dice: « El Poder Judicial reside en la Corte Suprema, Cortes de Apelaciones, y Juzgados de primera instancia ». Estimaba que residiendo la facultad de juzgar en el Poder Judicial, no podían asignarse facultades como la de resolver las dudas a que dieran lugar las cuentas entre el Fisco y los particulares a otras autoridades que las creadas por la Constitucion dentro de aquel Poder. Con fecha 7 de diciembre del citado año de 1828 se dictó la

lei que suprimía el Tribunal, creaba una Inspeccion Jeneral de Cuentas y establecía en la Secretaría de Hacienda, bajo las órdenes inmediatas del Ministro, una mesa llamada de Residencia, encargada de revisar las cuentas que le remitiría la Inspeccion y presentar al Ministro los reparos que encontrara en ellas para hacer efectiva la responsabilidad. Quedaba así entregada la fiscalizacion de la inversion de fondos nacionales al Gobierno mismo que la ordenaba.

Por lei de 31 de enero de 1837 se invistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias, conforme a las primitivas disposiciones de la Constitucion de 1833. En uso de esas facultades dictó el decreto, con fuerza de lei, de 18 de mayo de 1839, por el cual organiza la *Contaduría Mayor* y el Tribunal Superior de Cuentas, aquella encargada de examinar y fallar en primera instancia las cuentas y éste de conocer en segunda instancia. Entre las facultades fiscalizadoras se dió al Contador Mayor la de representar al Presidente de la República los decretos contrarios a la Constitucion o a las leyes, dando cuenta al Congreso en caso de insistencia del Jefe del Estado. El Tribunal Superior de Cuentas se componía de tres miembros de las Cortes Superiores de Justicia, de un fiscal de las mismas y del Contador Mayor; estos últimos solo tenían voto informativo.

En 1883 se introdujeron reformas considerables en la organizacion de las Oficinas de Hacienda. Con fecha 20 de enero de ese año se dictaron la lei relativa a las Direcciones del Tesoro y de Contabilidad y la que fija la planta y sueldos de los empleados de Aduanas. Respecto de la Contaduría Mayor existían razones poderosas que imponían

su reforma. Ademas del reducido sueldo asignado a los empleados, el pequeño número de éstos y los trámites establecidos, habían producido un considerable retardo en el juzgamiento de las cuentas, de tal manera que las del ramo de Correos estaban sin exámen desde el año de 1844 y desde 1871 las correspondientes a la Aduana de Valparaiso. A fines de ese año el gobierno presentó al Congreso un proyecto sobre organizacion del Tribunal de Cuentas, proyecto elaborado por una comision especial de funcionarios; que fué aprobado a fines de 1887, con pequeñas variaciones, siendo promulgado como lei el 20 de enero de 1888.

El Tribunal de Cuentas ejerce en la Administracion importantes funciones fiscalizadoras, como ser la de representar al Presidente de la República los decretos de pago que considere ilegales (1).

Se divide en dos secciones, una encargada del exámen de las cuentas y la otra de su juzgamiento. La primera se compone de cuatro jefes de seccion y del número de examinadores que fija la lei; la segunda, con el nombre de Corte de Cuentas, es formada por un Presidente, tres Ministros, un Fiscal letrado, un Relator y un Secretario.

Los juicios de cuentas se juzgan en primera instancia por uno de los Ministros del Tribunal y en segunda por el Presidente y los Ministros que no hayan intervenido en la primera.

Los nombramientos de Presidente, Ministros y Fiscal se hacen por el Presidente de la República a propuesta en terna del Consejo de Estado, la cual será formada con individuos que figuren en la última lista de nueve personas que la Corte de Cuen-

(1) Lei de 20 de enero de 1888, articulo 5 N.° X.

tas debe pasar en diciembre de cada año al Presidente de la República.

Para los efectos de la jubilacion se toma el setenta y cinco por ciento de los sueldos fijados por la lei.

II. ADMINISTRACION MUNICIPAL

A) RENTAS MUNICIPALES

Las entradas de las Municipalidades tienen su oríjen en las siguientes fuentes:

1. Bienes municipales.
2. Impuestos o contribuciones destinados a cubrir servicios municipales.
3. Cantidades que el Congreso Nacional debe votar anualmente para el sostenimiento de los mismos servicios.
4. Empréstitos municipales.

I. Bienes municipales

Las Municipalidades eran propietarias de bienes raices, que daban en arrendamiento jeneralmente, con anterioridad a la lei de 1891. El artículo 3.° de los transitorios de esta lei dispuso lo siguiente:

« Art. 3.° Dentro de los seis meses siguientes a la promulgacion de esta lei, las actuales Municipalidades procederán a enajenar en pública subasta los bienes raices de su propiedad que no estuviesen destinados a un servicio público especial.

« Los valores resultantes se destinarán a cancelar en todo o en parte, las deudas de las respectivas Municipalidades.

«Si alguna de dichas Municipalidades no tuviere deudas, el producido de los remates se distribuirá entre los nuevos Municipios comprendidos dentro del antiguo, a prorrata de la poblacion. Lo mismo se hará con el sobrante que quedare despues de canceladas las deudas.»

El plazo a que se refiere el articulo transcrito fué ampliado en un año por lei de 12 de setiembre de 1892 (1).

Las Municipalidades no pueden tener hoi bienes raices que les produzcan rentas, desde que todos han debido ser vendidos y no han podido conservar sino aquellos destinados a un servicio especial; como los mataderos, mercados, escuelas municipales, etc. Sin embargo, de algunos de éstos pueden provenir ciertas entradas, como arrendamientos de locales en los mercados, arrendamientos de teatros de propiedad municipal. Los bienes raices municipales no pueden ser enajenados o gravados sino en caso de necesidad declarada por los tres cuartos de los municipales en ejercicio.

Para la adquisicion de propiedades destinadas a un uso especial, se requiere el acuerdo de los dos tercios de los municipales en ejercicio (2).

II. Contribuciones municipales

El artículo 34 de la lei de Municipalidades enumera las contribuciones destinadas a formar la renta de las corporaciones. La recaudacion de ellas

(1) Por lei especial de 14 de junio de 1893, se han exceptuado los Baños de Chillan, que continuarán perteneciendo a esa Municipalidad.

(2) Arts. 55 y 56 de la lei de 22 de diciembre de 1891.

se ajusta a las reglas jenerales de la Constitucion; de manera que se indican taxativamente en la lei que cada dieziocho meses se dicta para autorizar su cobro. Esta lei ha indicado otras contribuciones, establecidas anteriormente, nó enumeradas en el artículo 34 de la lei de 1891 y que se cobran en conformidad a aquella. Con posterioridad a 1891, se ha creado tambien, por lei de 19 de Febrero de 1896, el impuesto sobre servicio de desagües.

Los impuestos municipales vijentes, cuyo cobro está autorizado por la lei de contribuciones, son los siguientes:

1.° Impuesto sobre haberes, muebles e inmuebles, conforme a la lei de 22 de Diciembre de 1891, *con excepcion de los depósitos a plazo que se hagan en los Bancos o en otras instituciones y de los bonos adquiridos con fondos correspondientes a las imposiciones ordinarias hechas en las cajas de ahorro, declaradas de beneficencia por el Presidente de la República* (1).

2.° Impuesto de patentes sobre profesiones e industrias, conforme a las leyes de 22 de diciembre de 1866 y 22 de diciembre de 1891.

3.° Patentes de minas, con arreglo al Código de Minería de 20 de diciembre de 1888, y a la lei N.° 1161 de 3 de enero de 1899.

4.° Impuesto sobre bebidas alcohólicas, con arreglo a las leyes de 22 de diciembre de 1891 y 8 de de agosto y 31 de diciembre de 1892.

5.° Impuesto de mataderos y carnes muertas, segun la lei de 26 de noviembre de 1873.

6.° Patentes de carruajes, conforme a las leyes de 20 de setiembre de 1854 y 23 de setiembre de 1862.

(1) La parte subrayada es disposicion de la Lei de Contribuciones de 1895 y repetida en la vijente de 20 de julio de 1899.

7.° Impuesto para el servicio de desagües, segun la lei N.° 342 de 19 de febrero de 1896.

8.° Derechos de aguas en Copiapó, conforme al artículo 23 de la ordenanza de policía fluvial y de irrigacion para el valle de Copiapó, aprobada por decreto supremo de 30 de enero de 1875.

9.° Privilejios de lanchas cisternas en Valparaiso, conforme a la lei de 10 de agosto de 1850.

10. Derechos de andamios en Santiago y Valparaiso.

La lei de contribuciones no indica dos impuestos asignados a favor de las Municipalidades por la lei orgánica y que son:

1.° El impuesto personal; y

2.° El impuesto sobre los tabacos.

El primero de estos impuestos, el personal o de *capitacion*, lo establece la lei de Municipalidades en su artículo 35, que dice: «Todo varon mayor de 21 años, chileno o extranjero, *residente* en el territorio municipal, el dia 1.° de agosto, pagará anualmente en el mes de febrero del año próximo siguiente, en la Tesorería Municipal, el impuesto personal que será de uno a tres pesos, segun fuere de uno a tres por mil, la cuota sobre los haberes votada por la asamblea del Municipio.» Se exceptúan de este impuesto las personas inhabilitadas para obrar libre y reflexivamente y los sirvientes domésticos (1).

La primera observacion que se ha hecho a este impuesto es su inconstitucionalidad. La Constitucion asegura a todos los habitantes de la República la igual reparticion de los impuestos y contribucio-

(1) Lei de 22 de diciembre de 1891, art. 37.

nes, *a proporcion de los haberes* (1), y el impuesto personal está mui léjos de llenar estas condiciones porque no se fija sobre los haberes; la misma suma pagan el pobre y el rico.

La segunda observacion se refiere a las dificultades materiales de su recaudacion. En efecto, deben pagarlo los individuos mayores de 21 años, no exceptuados, que residan en el territorio municipal el 1.° de agosto; de manera que se hace necesario practicar un censo todos los años y cobrar en un solo dia la cuota.

Este censo es una operacion que los Municipios no pueden verificar con tanta frecuencia, sobre todo cuando la misma lei la encomienda solamente á tres individuos (2).

Y la tercera y última es relativa al destino especial que se da al producido del impuesto. Dispone el artículo 34 de la lei orgánica:

«Las rentas municipales se componen:

«1.° De un impuesto personal de uno a tres pesos, que no podrá destinarse a otro objeto que al sostenimiento de las escuelas primarias del Municipio.»

La regla que domina en nuestro sistema financiero es la de la *universalidad*, es decir, el total de las entradas cubre el total de los gastos, sin aplicacion de entrada especial a determinado gasto, y sin que ningun servicio destine sus rentas a sus salidas. La lei municipal introduce, en este caso, la regla de la *especializacion*.

Los defectos de esta última son considerables y nos bastará indicar uno. Las Municipalidades crearán las escuelas cuyos gastos les cubra el impuesto

(1) Constitucion, art. 10, 3.°

(2) Ley de 22 de diciembre de 1891, art. 44.

en el primer año; si éste disminuye en el segundo, reducirán el servicio, seguramente, y aunque el artículo 70 de la lei les obliga a mantener cierto número de escuelas, es natural que se limiten a invertir en ellas tan solo el impuesto destinado especialmente a su atencion.

La regla de la especializacion está condenada en todos los paises, inclusive en el nuestro, pues en el réjimen fiscal se aplica en toda su extension lá de la universalidad. Algunas excepciones que existían, han sido poco a poco incorporadas en el réjimen comun (1).

El otro impuesto creado para las Municipalidades por la lei de 1891 y que tampoco se recauda por que no ha autorizado su cobro la lei de contribuciones, ni tampoco se ha reglamentado, es sobre el expendio de tabacos. La lei no determina sus condiciones.

Ha existido anteriormente el monopolio o estanco fiscal de tabaco. Hoi no está gravado con ninguna contribucion especial fuera del derecho de importacion.

Ya hemos indicado los impuestos que forman las rentas municipales. Los estudiaremos ahora en sus detalles.

1.° *Impuesto sobre los haberes muebles e inmuebles.*—Esta es la contribucion municipal de mayor importancia por su monto. Grava la propiedad raiz y los bienes muebles, sin distincion de las personas. Esta clase de impuesto es comun en todos los paises; en Chile ha existido desde la época colonial y en la forma que le ha dado la lei municipal ha

(1) René Stourm, *Le Budget.*—V. la parte destinada en este libro a los *Gastos nacionales.*

venido a reemplazar al impuesto agrícola, contribucion que percibía el fisco, y que gravaba la propiedad rural, y a la de serenos y alumbrado, que era percibida por los Municipios y que afectaba la propiedad urbana.

El antecedente del impuesto agrícola fué el diezmo, contribucion destinada al sostenimiento de la Iglesia; se estableció en los primeros años de la conquista y consistía en el pago de la décima parte de los frutos de la agricultura y de la ganadería, o de su valor. Produjo en los primeros años, desde 1546 hasta 1558 la cantidad de 54,618 pesos, suma que se distribuye con mucha desigualdad entre cada uno de aquellos años (1).

El diezmo fué para la agricultura naciente un gravámen mui fuerte y llegó a hacerse mui molesto; lo pagaban tanto los españoles como los indíjenas, quienes tenían la obligacion de llevar los productos a cuestas a las iglesias (2). El odio a esta contribucion produjo durante la colonia situaciones difíciles entre el clero y el pueblo.

Declarada la Independencia Nacional, el diezmo fué percibido por el Estado, el cual destinaba, de fondos jenerales, las sumas necesarias para el sostenimiento del clero y del culto. Sin embargo, el impuesto era el mismo, con sus molestias; a fin de mejorar la situacion de los contribuyentes se nombró el 26 de octubre de 1852 una comision encargada de reunir los datos necesarios para llegar a establecer el pago del diezmo en forma de un impuesto directo menos gravoso, lo que se verificó por la lei de 15 de octubre de 1853, la cual creó

(1) BARROS ARANA, *Historia Jeneral de Chile*, tomo I.

(2) M. L. AMUNÁTEGUI, *El Cabildo de Santiago*, t. II, pájs. 74 y 79.

el impuesto agrícola, o contribucion territorial, impuesto de reparticion, destinado siempre a proveer a los gastos de la Iglesia.

No solo el diezmo ha sido antecedente del impuesto agrícola. Por lei de 18 de octubre de 1831 se creó bajo el nombre de *catastro* una contribucion que gravó hasta por la suma de 100.000 pesos todos los fundos rústicos de la República. Este impuesto sufrió muchas modificaciones en su distribucion. Por lei de 7 de setiembre de 1860 se mandó distribuir por las mismas listas de la contribucion agrícola y ámbos impuestos se cobraron reunidos, confundiéndose completamente en la lei de 8 de junio de 1874, la cual mandó revisar el avalúo de los fundos rústicos, haciéndose, en consecuencia, nueva reparticion, y que rijió hasta que se puso en vigor la lei de 22 de diciembre de 1891, la que estableció el impuesto sobre haberes inmuebles y mobiliarios, a favor de las Municipalidades.

Los haberes inmuebles comprenden todos los terrenos, los edificios y objetos que la lei considera adheridos a ellos; la propiedad carbonífera y salitrera. Los haberes muebles comprendidos en las propiedades urbanas o rurales están avaluados por la lei misma en el diez por ciento del valor asignado al predio. Pagan tambien impuesto los bonos emitidos por el Estado, las Municipalidades y otras sociedades o empresas públicas, bonos extranjeros, acciones de sociedades anónimas etc. (1).

No pagan el impuesto:

Las propiedades fiscales y del Municipio; los muebles, edificios y terrenos de iglesias, claustros, cementerios, escuelas, colejios, hospitales; los te-

(1) Lei de 22 de diciembre de 1891, art. 36.

rrenos, edificios, muebles y otros haberes, siempre que sumados esos valores conjuntamente apreciados, no excedieren de dos mil pesos (1); las acciones de las sociedades anónimas mineras, mientras no tengan utilidades (2); los depósitos a plazo que se hagan en los Bancos o en otras instituciones y los bonos adquiridos con fondos correspondientes a las imposiciones ordinarias hechas en las cajas de ahorro declaradas de beneficencia por el Presidente de la República (3).

El avalúo de las propiedades se hace por tasadores designados por la Municipalidad y el valor de las acciones, bonos y pagarées se estima por una comision compuesta del presidente del Tribunal de Cuentas, del Director del Tesoro y del Director de la Caja de Crédito Hipotecario. La estimacion se hace, segun el precio que los títulos tuvieren en plaza, en la primera quincena de junio y de diciembre de cada año.

Tanto la lei de 1891, como la de 12 de setiembre de 1892 y el decreto de 14 de diciembre de 1892, contienen disposiciones de detalle relativas a la recaudacion de este impuesto.

El monto del impuesto no puede exceder del tres por mil. La tasa la fija la Municipalidad; pero se pronuncia sobre ella la Asamblea de Electores (4), la cual puede, en consecuencia, alterarla. Si la Asamblea no la hubiere determinado en las reuniones del mes de mayo, rije la tasa del año anterior (5).

(1) Lei de Municipalidades, art. 38.

(2) Id., id., art. 36, inc. 3.°

(3) Lei de contribuciones.

(4) Lei de Municipalidades, art. 86, 4.°

(5) Id. id., art. 87.

2.º—*Impuesto de patentes sobre profesiones e industrias.*—Se rije por la lei de 22 de diciembre de 1866; era fiscal hasta que por lei de 28 de julio de 1888 se ordenó su entrega a las Municipalidades. La lei orgánica de 1891 lo asigna a estas corporaciones.

Este impuesto lo paga todo el que ejercita una profesion, industria o arte. Para fijar el monto, los departamentos de la República se dividen en cinco órdenes, y dentro de cada uno, las profesiones e industrias tienen tambien categorías asignadas.

Para verificar el cobro se hace la matrícula de los individuos que deben pagar el impuesto, por una comision nombrada por la Municipalidad.

3.º *Patentes de minas.*—El cobro de este impuesto está autorizado, a favor de las Municipalidades, por la lei de contribuciones. El Código de Minería lo establece a favor del Fisco (1).

4.º *Impuesto sobre bebidas alcohólicas.*—Consiste en una patente elevada especial que pagan los establecimientos en que se expende esta clase de bebidas para consumirlas en el mismo local o en sus dependencias. La estableció la lei de Municipalidades y su distribucion la ha reglamentado la lei de 8 de agosto de 1892. Otra lei de 31 de diciembre del mismo año de 1892 determina que los establecimientos que expendan bebidas cuya base de alcohol no pase del 15 %, pagarán el tercio de la patente establecida en la lei anterior.

Para el pago de estas patentes, los departamentos se dividen tambien en cinco órdenes y a su vez las patentes son de tres clases.

(1) Artículos 130 a 135 del Código de Minería y lei número 1161 de 3 de enero de 1899.

La lei de 8 de agosto de 1892 no se limita a establecer un impuesto sino que contiene prescripciones de policía tendentes a evitar el expendio de bebidas alcohólicas en lugares de uso público o en establecimientos situados cerca de templos, casas de instruccion y cuarteles.

5.° *Impuesto de mataderos y carnes muertas.*— Rejido por la lei de 26 noviembre de 1873. Consiste en el pago de una cantidad que llega hasta cuarenta y cinco centavos en Santiago y Valparaiso y treinta centavos en las demás provincias, por cada cien kilógramos de peso bruto de los animales que se benefician en mataderos municipales, no pudiendo venderse al público otra carne que la proveniente de esos establecimientos.

6.° *Patentes de carruajes.*—Creado por lei de 20 de setiembre de 1854. Está reglamentado por lei de 23 de setiembre de 1862. Rije para Santiago la Ordenanza de 22 de noviembre de 1861 y segun disposicion de la lei de 1862, ninguna Municipalidad puede crear patentes de mayor valor que las establecidas por esa Ordenanza.

7.° *Impuesto para el servicio de desagües.*—Se ha creado por lei de 19 de febrero de 1896, a favor de las Municipalidades que funcionen en ciudades o villas de mas de cinco mil habitantes, con el objeto de establecer el servicio de desagües por alcantarillas o cañerías. El gravámen no puede exceder del tres por mil sobre el avalúo de la propiedad hecho para el impuesto de haberes. La lei contiene disposiciones relativas al servicio de desagües. Como se vé, el impuesto, no es jeneral, pues solo rije en las localidades en que se establezcan los desagües en la forma indicada por la lei.

Los impuestos indicados en la enumeracion con los números 8.°, 9.° y 10.° son especialmente establecidos a favor de las Municipalidades de Copiapó, Valparaiso y Santiago y no requieren explicacion.

Las leyes anteriores autorizaban el cobro del impuesto sobre marcas de fábrica a favor de las Municipalidades. La vijente lo indica entre los emolumentos a favor de instituciones públicas, asignándose por tanto a la Sociedad Nacional de Agricultura, que lleva el rejistro respectivo. Consiste en el pago de una suma por el rejistro de las marcas de fábrica y de comercio, a fin de asegurar su propiedad. La lei de 12 de noviembre de 1874, estableció este rejistro y lo puso en manos de la Sociedad Nacional de Agricultura. La lei de 22 de diciembre de 1891 atribuye a las Municipalidades la facultad de reglamentar el uso de las marcas de fábrica o de comercio y llevar los rejistros correspondientes. Por este motivo la lei de contribuciones detallaba entre las municipales la exaccion del derecho de rejistro.

La lei de 1891 no fué lójica al entregar a las Municipalidades una materia que no es de mero interes local; sino que al contrario es de interes jeneral, puesto que la circulacion de una marca y su falsificacion no tiene por campo tan solo el territorio municipal, sino el pais entero y aun el extranjero. El rejistro ha de ser uno, pues de otra manera no sería posible tener conocimiento exacto del hecho de haberse rejistrado una marca, por cuanto sería necesario ocurrir a los rejistros de cada Municipalidad, lo cual dificultaría o haría imposible, por otra parte, la celebracion de tratados relativos al reconocimiento en el extranjero de las marcas rejistradas en Chile.

El hecho se ha impuesto con mas fuerza que la disposicion legal; el rejistro único continúa en manos de la Sociedad Nacional de Agricultura y a ella se hace el pago del impuesto autorizado ya a su favor por la lei de contribuciones de 1899 (1).

III. Cantidades asignadas a las Municipalidades por el Congreso Nacional

El artículo 34 de la lei de 1891 enumera esta renta municipal. Por su parte el artículo 54 dice:

«Art. 54. El tesoro nacional concurrirá anualmente al sostenimiento de las Municipalidades con una cantidad igual al monto de la que paguen los contribuyentes por impuesto de haberes, y para este efecto se pondrá el presupuesto aprobado por la asamblea de electores en conocimiento del Congreso y del Presidente de la República.

«Este presupuesto se publicará en el *Diario Oficial.*»

Respecto de esta materia solo tenemos que decir que hasta hoi no se han incluído ni en la Lei de Presupuestos de la Nacion, ni en lei alguna, los fondos a que se refiere el artículo 54 de la lei de Municipalidades, a la cual no se ha dado cumplimiento en esa parte; de manera que las corporaciones no han percibido esa renta.

Leyes especiales han otorgado fondos fiscales a Municipalidades determinadas en casos especiales. Tambien el fisco se ha hecho cargo de obras municipales de importancia.

---

(1) Véase en la parte destinada a la *Industria* lo relativo a este impuesto.

IV. Empréstitos municipales

Las Municipalidades pueden encontrarse, como el fisco, en la necesidad de ocurrir al crédito para procurarse fondos. Estos empréstitos estaban autorizados por las leyes anteriores a la de 1891; conforme al artículo 3.° de los transitorios de esta lei, dichos empréstitos debieron cancelarse en todo o parte con el producto de la venta de los bienes raices pertenecientes a las corporaciones y que no estuviesen afectos a un servicio especial. El artículo 4.° transitorio de la misma lei dispuso que si el producto de la venta de tales bienes no hubiere alcanzado a cubrir las deudas Municipales, el Presidente de la República debía proceder a pagar los saldos, emitiendo bonos de la deuda interna. Quedaban así las Municipalidades en situacion completamente despejada para iniciar la nueva vida (1).

Segun lo dispuesto por la lei de 1891, las Municipalidades solo pueden contraer empréstitos para obras locales extraordinarias de seguridad, salubridad, aseo, viabilidad, instruccion y beneficencia, no pudiendo exceder el total de las deudas del monto de las entradas municipales en los últimos tres años y debiendo las amortizaciones extinguir las deudas en el plazo de veinte años a lo mas (2).

Los empréstitos deben ser acordados por el voto de los tres cuartos de los municipales en ejercicio y requieren la aprobacion del Senado (3).

---

(1) El total de deudas municipales reconocidas por el fisco alcanzó a 6.093.279 pesos.

(2) Lei de 1891, art. 59.

(3) Lei de 1891, art. 59 y Lei de 14 de setiembre de 1896. Esta última exije la aprobacion del Senado; la de 1891 requería el acuerdo de la asamblea de electores.

El producto de los empréstitos contraidos por las Municipalidades para la ejecucion de una obra pública determinada, no es embargable sino para responder de deudas contraidas con ocasion de esa misma obra; las corporaciones deben llevar una cuenta especial de la inversion de los fondos correspondientes a cada empréstito (1).

B) GASTOS MUNICIPALES

Los gastos municipales se verifican en conformidad a un presupuesto anual.

En este presupuesto se contienen las entradas y los gastos de la Municipalidad y es formado por el primer alcalde, quien debe presentarlo a la corporacion en la primera quincena de Abril de cada año. Se determina en él el producido probable de cada ramo de entradas y el detalle de los gastos clasificados en fijos, variables y extraordinarios y divididos en partidas e ítems.

Al discutir el presupuesto, la Municipalidad fija la tasa de las contribuciones dentro del máximum determinado por la lei y se somete a las siguientes reglas:

a) No podrá excederse en ningun caso en gastos del servicio ordinario, del presupuesto de entradas ordinarias;

b) Asignará forzosa y preferentemente fondos para los objetos siguientes:

1.° Publicacion de los presupuestos y cuentas de inversion;

2.° Pago de contribuciones y censos que graven

(1) Lei núm. 1231 de 27 de julio de 1899.

los bienes comunales y costo de conservacion de éstos;

3.° Recaudacion de las rentas y contribuciones;

4.° Policía de seguridad, salubridad y aseo;

5.° Servicio de los empréstitos contraidos; y

6.° Instruccion primaria.

Aprobado por la Municipalidad el Presupuesto, que debe serlo en la segunda quincena de abril, es sometido a la votacion de la Asamblea de Electores. Si no se votare en las reuniones del mes de mayo, rejirá el presupuesto del año anterior.

La vijencia del presupuesto municipal comienza el 1.° de enero y termina el 31 de diciembre de cada año.

Los pagos se verifican en conformidad a decretos expedidos por el primer alcalde, no pudiendo gastarse partida alguna del presupuesto en otro objeto que aquel para que fué aprobada. Los sueldos se pagan, sin embargo, mensualmente, sin previo decreto, en conformidad al presupuesto y al nombramiento de los empleados.

c) LA TESORERÍA MUNICIPAL

La recaudacion de rentas y la inversion de fondos se hace por la Tesorería Municipal, cuyo jefe o *tesorero*, es elejido por la corporacion.

El tesorero reclamará por escrito ante la Municipalidad de todo decreto de pago que considere ilegal o que no sea conforme al presupuesto, y solo despues de protestar por tercera vez quedará libre de toda responsabilidad.

La cuenta de inversion es presentada por el alcalde al mismo tiempo que el proyecto de presu-

puesto y sobre ella debe pronunciarse la corporacion en la segunda quincena de Abril.

Las cuentas de tesorería son examinadas y falladas por el Tribunal de Cuentas en la forma establecida para el exámen y fallo de las cuentas fiscales (1).

(1) Lei de 14 de setiembre de 1895. La lei de 1891 estableció otro sistema que dió malos resultados.

II

POLICÍA

El concepto que se puede formar de la policía, segun los tratadistas y en vista de las lejislaciones positivas, es mui variado, como lo es tambien en el desarrollo histórico de la institucion.

Desde los primeros tiempos, las sociedades se preocupan de la tranquilidad del Estado y de la seguridad de los habitantes; en los libros de Moises se encuentran prescripciones que se refieren a la seguridad y a la salubridad públicas. Pero, la policía no aparece como institucion política especial sino en Roma, en tiempo de Augusto. Entónces en Roma, como en Grecia, abarcaba la policía las instituciones jenerales de la ciudad, no estando limitada a los servicios que hoi llevan esa denominacion. La buena policía era la que mejor aseguraba y procuraba la prosperidad del Estado; su concepto envolvía las ideas de seguridad y de progreso (1). Mas adelante, en la Edad Media, se confundió con el gobierno jeneral de los Estados y los jefes de éstos tenían la facultad de dictar los reglamentos particulares de policía.

Esta misma idea de la policía se sostiene hoi por muchos tratadistas, particularmente alemanes, y se hace comprender bajo su concepto la mayor parte de la vida del Estado. Se dice que tiene como caractéres el ser *conservativa* y *productiva*, comprendiéndose en el primero la seguridad y en el último

(1) FUSTEL DE COULANGES, *La Cité antique.*—MOMMSEN, *Le Droit Public Romain.*—CH. DÉZOBRY, *Rome au siécle d'Auguste.*

la parte que toca al Estado en el progreso social (1). En conformidad a estos principios, sus sostenedores definen la policía como *la funcion del Estado que se dirije al buen órden jeneral* (2). Nada mas lato que esta definicion, pues el órden jeneral lo abraza todo, ya que es necesario que reine en cada una de las instituciones del Estado. Es cierto que la policía así considerada existe en todo el mecanismo del Estado y aun puede aplicarse a la vida particular; pero no es posible dejar de comprender en una esfera mas restrinjida, y sobre todo mejor determinada, su concepto, tal como se nos presenta en la vida práctica y como debe considerarse especulativamente. De otra manera puede caerse en una falta completa de determinacion de las cosas, puesto que bajo un solo concepto se abarcaría todo el mecanismo de la vida política de las sociedades, desapareciendo la natural separacion de instituciones que tienden a diversos fines y confundiéndose su organizacion.

La etimolojía de la palabra puede dar oríjen a esta doctrina tan vasta. *Policía* viene de *politeia*, expresion griega que significa administracion de una ciudad y que se aplica perfectamente al carácter que la institucion tuvo en la antigüedad y aun en la Edad Media, es decir, comprendiendo la mayor parte de las funciones administrativas.

Tambien se ha entendido alguna vez en Chile la accion de la policía bajo un concepto vasto y complejo. El Director Supremo don Ramon Freire, dictó en 21 de mayo de 1823 un decreto, que lleva su firma y la de don Mariano Egaña, en el cual se

(1) BLUNTSCHLI, *Derecho Público Universal*, t. II.

(2) POSADA, *La Administracion Política y la Administracion Social.*

contienen disposiciones de policía que abarcan puntos mui ajenos a la idea que hoi tenemos de este servicio.

En materia relijiosa dispone que «todo habitante o transeunte en el pais se arrodillará a presencia del Santísimo Sacramento y hasta perderlo de vista, siempre que sea conducido por las calles en procesion, o forma de viático; y a los infractores con advertencia y meditacion, se aplicará por primera vez la pena de un arresto de veinticuatro horas, etc.»

«Ningun relijioso andará por las calles pasadas las oraciones.»

Respecto a costumbres recuerda ciertos principios de la antigüedad clásica. Dice:

«Los jóvenes respetarán a los ancianos sean de la clase que fuesen, y si advertidos por éstos, se insubordinaren o los insultaren, deberán conducirlos o denunciarlos al juez mas inmediato, para que manteniéndolos en arresto, haga comparecer a sus padres, tutores o protectores, los advierta de la mala educacion que manifiestan en sus acciones y les prevenga la correccion que deben darles; pero si reincidieren los castigará por sí mismo el juez.»

«Nadie podrá recibir en su servicio criados de ámbos sexos, bajo la multa de cuatro pesos y responsabilidad a daños y perjuicios, sin certificado del último amo a quien hubiere servido el que lo solicite, visado por el Alcalde de barrio, etc.»

Ninguna institucion política puede desempeñar en el organismo social un papel tan complejo. La vida administrativa, variada en sus manifestaciones, exije, para la atencion de sus diversas materias, una conveniente separacion en grupos que comprenda cada cual necesidades de naturaleza

homojénea. Es preciso asignar un campo mas limitado a la funcion de policía y ese debemos buscarlo, desde luego, en la conservacion social, dejando a un lado su perfeccionamiento, en el cual le dan participacion algunos tratadistas, no cabiéndole ninguna, a nuestro entender

Dentro de la misma conservacion ha de limitarse la funcion de policía a una idea restrinjida que no comprenda tampoco toda la accion administrativa en ese vasto campo. La asistencia pública, la defensa nacional no son funciones de policía y sí de conservacion. Limitando los términos llegaremos a asignar a la policía su esfera de actividad en relacion con la seguridad de los individuos y de sus bienes, la cual se mantiene por medios directos e inmediatos, como la vijilancia sobre los miembros de la sociedad que puedan hacer daño a otros, perturbar el órden social, e indirectos, como cuando se ejerce tambien vijilancia para que los individuos no sean atacados en su propia conservacion por elementos perniciosos, como epidemias.

La funcion de policía es, pues, de seguridad.

Se designa tambien con la misma palabra al cuerpo de ajentes, encargado de llenar esta funcion del Estado.

La funcion de policía es derecho exclusivo del Estado, en cuyo ejercicio no tiene cabida la iniciativa particular, y es al mismo tiempo deber que el Estado tiene que cumplir.

Es derecho como poder que ejerce y como facultad de restrinjir la libre actividad de los individuos en los casos en que éstos puedan perturbar el órden social. Tan solo el Estado tiene el privilejio de imponer estas restricciones a los ménos en beneficio

de los mas (1). Y es deber, porque el Estado no puede escusarse de ejercer la funcion de policía. La conservacion social es principio fundamental del organismo político y a ella tiende directamente la policía.

La funcion de que tratamos se nos presenta bajo variados aspectos, que dan lugar a otras tantas clasificaciones.

La naturaleza de las materias a que atiende, la divide en *policía de seguridad,* propiamente dicha, y *policía sanitaria.* La primera se ocupa en velar por la seguridad de personas y bienes en cuanto puedan ser atacados por terceros; la segunda tiende a cortar los males que puedan sufrir los individuos en la salud, constituyendo peligro para los demas y atacando, en consecuencia, a los miembros de la sociedad en su propia conservacion.

El carácter de los actos emanados de la funcion de policía la divide en *preventiva* y *represiva.* La *preventiva,* que constituye un medio directo de seguridad, prevé y procura evitar los hechos perturbadores del órden social. La *represiva,* comienza cuando los hechos se han verificado y su actividad se extiende a remediar el mal causado. Aquella corresponde en toda su extension a la Administracion; ésta al Poder Judicial.

Y hé aquí otra division, o mejor dicho, subdivision de la policía de seguridad en *policía administrativa* y *policía judicial.* La primera tiene a su cargo el mantenimiento habitual del órden, la defensa preventiva de los derechos e intereses de los ciudadanos. A la segunda corresponde investigar

(1) LEROY BEAULIEU, *L'Etat moderne et ses fonctions.*—POSADA, *La Administracion Política y la Administracion Social.*

las circunstancias de los hechos que no fué posible evitar, recojer las pruebas, descubrir a los causantes del daño y entregarlos a la autoridad judicial encargada por la lei de su juzgamiento. A esta division, tan marcada dentro de los poderes públicos a los cuales toca el desarrollo de la accion de cada uno de sus términos, corresponde tambien la organizacion de cuerpos de funcionarios independientes, a lo ménos en sus relaciones con las autoridades de ámbos Poderes.

A) POLICÍA DE SEGURIDAD

La policía de seguridad tiende a resguardar los intereses y derechos de los habitantes del país, conservando el órden público. Constituye una serie de actos o de medios de que se vale la Administracion para garantir la seguridad pública (1). Por regla jeneral, estos medios son preventivos, es decir, forman un cuerpo de disposiciones que tratan de prevenir y evitar el mal. Bajo la misma designacion de *policía de seguridad* se comprende, ademas del concepto abstracto, el cuerpo de ajentes o funcionarios que tienen a su cargo la ejecucion de los actos correspondientes. Aplicada al concepto jeneral, y sobre todo, a los ajentes, la palabra *policía* ha llegado a ser odiosa en ciertos pueblos; la tarea que tiene a su cargo suele envolver molestias para los individuos sobre quienes se ve obligada a cumplirla; tambien es fácil, en este ejercicio, el exceso, porque es casi imposible fijar con exactitud el límite de las atribuciones de

(1) MELLADO, *Resúmen de Derecho Administrativo.*

los ajentes de policía (1). En Italia se ha suprimido la designacion de *policía*, por el motivo expresado, habiéndose adoptada la denominacion jeneral de *Seguridad Pública;* los cuerpos de policía son llamados cuerpos de *Seguridad Pública* (2).

La policía la clasificamos, en jeneral, en *administrativa* y en *judicial.* Esta division conforme a la naturaleza de la accion de cada una y a la separacion de los poderes públicos, es indispensable dentro de la accion de cada Poder y para que la policía cumpla con su cometido de conservacion social. La policía administrativa es preventiva por naturaleza; en tanto que la judicial es represiva: a ámbos órdenes corresponden disposiciones particulares y una jerarquía tambien particular de ajentes, como que la policía administrativa pertenece al Poder Ejecutivo; y la judicial, al Poder Judicial. Es tan marcada esta separacion, por la condicion de las materias que se refieren a cada clase de policía y por las funciones que en el ejercicio de cada una tienen que llenar los respectivos ajentes, que no es posible mantenerlas confundidas sin producir malestar profundo en ámbas.

Prevenir el mal social es el fin de la policía administrativa; procurar que no queden impunes los hechos que lo causan, es la tarea de la policía judicial. Esta diferencia no admite confusion. El castigo de los delitos está encomendado a la autoridad judicial; el juez investiga las circunstancias de los hechos que producen mal social y aplica la pena a los que lo causan; pero no entra en su

(1) BLUNTSCHLI, *Derecho Público Universal*, t. II. 1.ª parte.

(2) ASTENGO, *La nuova legge sulla pubblica sicurezza del 30 giugno 1889.*

papel la persecucion de los presuntos delincuentes, pues violaría la imparcialidad, particularmente en los casos en que el hecho criminal le es conocido por denuncia de parte interesada.

El estudio de la policía judicial corresponde a ramas del Derecho, distintas del Administrativo. Por eso nos ocuparemos solamente de la *policía administrativa*. Ésta ejerce su accion de variadas maneras y sobre materias diversas. Se refiere a la conservacion del órden público en jeneral y a la seguridad personal de los individuos; y es preventiva esencialmente; la primera se suele llamar *policía política* o *alta policía* y la organizacion de los ajentes encargados de darle impulso corresponde a la Administracion Central, ya que se trata de atender intereses jenerales; la segunda, mas concreta, es atendida tanto por la Administracion jeneral como por la local o municipal.

Las materias de alta policía son limitadas en Chile, donde el interes mas jeneral tiende a la conservacion del órden. Felizmente domina en absoluto entre nosotros el espíritu republicano y nadie pretende cambiar nuestra forma de gobierno por la monárquica. Doctrinas diversas existen en los Estados de Europa; en las monarquías las ideas republicanas se propagan y en la República Francesa es de consideracion el elemento monárquico. A contrarrestar este movimiento, contrario a la organizacion social dominante, tiende la policía política, que bajo este punto de vista no sería necesaria en Chile, donde podrán existir diversas opiniones respecto al mejor modo de gobernar; pero nó fuera de la forma republicana.

El movimiento socialista obrero, que tambien pretende cambiar la actual situacion social, debida

a esfuerzos enormes de todos los pueblos, es otro elemento que en Europa tiene a su alcance la alta policía.

Si bien éstos no son puntos que, por ahora, debamos nosotros considerar, existen otros que atañen a la policía política. Procuraremos analizarlos separadamente.

a) *Reuniones públicas.*—La libertad de reunion, consecuencia de la soberanía popular, está asegurada por las Constituciones bajo ciertas condiciones que garantizan el órden público, fácil de perturbar cuando se junta un gran número de individuos para tratar de intereses que les tocan de cerca. Entre esas condiciones se establece en algunos Estados el permiso previo de autoridad competente para que la reunion se verifique. Esta es una limitacion inaceptable en paises democráticos.

Nuestra Carta Fundamental asegura en su artículo 10 a todos los habitantes de la República «el derecho de reunirse sin permiso previo y sin armas», de manera que la única restriccion consiste en no llevar armas. En cuanto a «las reuniones que se tengan en las plazas, calles y otros lugares de uso público, serán siempre rejidas por los reglamentos de policía (1)». Estas disposiciones son las que se refieren al uso de calles y plazas y que corresponde dictar a las Municipalidades.

b) *Uso de armas.*—Es jeneralmente prohibido en todos los paises el uso de armas sin permiso de autoridad competente (2). Rije en Chile, sobre este

(1) Constitucion, art. 10, 6.°

(2) La prohibicion de cargar armas en ciertos casos existió en el derecho romano en que el pretor concedió al pretor urbano la facultad de imponerla. MOMMSEN, *Le Droit Public Romain*, t. III.

punto, el Senado-consulto de 20 de marzo de 1824, el cual prohibe «cargar cuchillo, puñal, daga, baston con estoqne y toda arma corta, así en la capital como en los demas pueblos del Estado.» Se exceptúan aquellas personas cuyo oficio necesita precisamente el uso de esta clase de armas, como son los pescadores, verduleros y carniceros, quienes pueden usarlas, pero tan solo en el ejercicio de su oficio, y sin punta. La disposicion de 1824 parece referirse tan solo a las armas cortantes, pues son de esta sola clase las que enumera y a industriales que las usan se refiere la excepcion. Y hasta la frase *arma corta* (¿cortante?) parece comprender solo esas. Sin embargo, prácticamente, se ha extendido a las armas de fuego. El permiso para el uso de armas lo otorga el Gobernador del departamento (1). Las penas en que incurren los que violan la disposicion anterior se indican en el número 3.° del artículo 494 del Código Penal, que ha modificado en esa parte el aludido Senado-consulto. El mismo Código castiga tambien al empleado que expidiese permisos para cargar armas bajo nombre supuesto o lo diere en blanco (2).

Como la disposicion citada se refiere a la capital y pueblos del Estado, no es prohibido el uso de armas en los campos. Así lo han entendido tambien los tribunales de justicia en varias sentencias.

c) *Pasaportes.*—Los pasaportes o permisos que se otorgan a los individuos para trasladarse de un lugar a otro, son una restriccion a la libertad de locomocion y han caido mucho en desuso, aunque todavía se exijen en algunos paises de Europa. Su

(1) Lei de Réjimen Interior de 22 de diciembre de 1885, art. 21, n.° 18.

(2) Codigo Penal, art. 199.

utilidad pudiera ser alguna en tiempo de guerra extranjera o convulsion interior, pero los fáciles medios de transporte, el progreso jeneral de caminos y vías públicas, facilitan la violacion de la regla y en todo caso no faltará el pasaporte al individuo que, sabiendo que se le va a exijir, se traslade de un punto a otro para ejecutar algun acto punible. El pasaporte sirve hoi en los paises donde se conserva, para comprobar la identidad personal en cualquier momento, mas que como medida de policía preventiva.

La lei de 10 de agosto de 1850 suprimió los pasaportes; pero se han solido exijir posteriormente. El Código Penal considera la existencia de este trámite al castigar en sus artículos 199, 200 y 201 al empleado público que expidiese pasaporte bajo nombre supuesto o lo diese en blanco, al que hiciere un pasaporte falso y al que lo usare.

d) *Vagancia.*—Son vagos los que no tienen hogar fijo ni medios de subsistencia, ni ejercen habitualmente alguna profesion, oficio u ocupacion lícita, teniendo aptitudes para el trabajo (1).

Los vagos forman una de las clases peligrosas en la sociedad; pero no constituye la vagancia, segun muchos autores y lejislaciones, un delito. El vago es sospechoso y debe ser vijilado; pero no castigado. Nuestro Código Penal, despues de dar la definicion de *vago* en su artículo 305, lo castiga con la pena de reclusion menor en su grado mínimo y sujecion a la vijilancia de la autoridad. La vagancia puede ser voluntaria o forzada, accidental o habitual, simple o calificada. Segun estas diversas circunstancias, en unas podrá aplicarse el

(1) Código Penal, art. 305.

castigo; pero en otras no es posible. La severidad de nuestra lejislacion proviene de las condiciones de la vida en el país. No habiendo plétora de poblacion y, en cambio, jeneralmente, trabajo para todos, la vagancia es voluntaria; y si ha habido circunstancias difíciles que han acarreado triste situacion para muchos menesterosos, han ocurrido inmediatamente en su auxilio la Administracion Pública y la caridad privada. En los paises en que la vagancia no es un delito, los vagos son enrolados en el Ejército y, principalmente, en la Marina de guerra (1).

No son solo las anteriores materias las que debe considerar la alta policía y en jeneral la policía preventiva. Es inoficioso demostrar las ventajas que resultan de evitar la ejecucion de los hechos que produzcan daño social, sobre la represion, una vez verificados tales hechos. El daño, muchas veces, no es subsanable y aunque la sociedad se conforma con el castigo, como satisfaccion a la vindicta pública, la obtendría mayor si el hecho no hubiera acaecido, evitándose a tiempo. Es, pues, grande la importancia de la policía preventiva, y su actividad se extiende a todo lo que le facilita la prevision. Su vijilancia se ejerce constantemente sobre los lugares públicos, como teatros, paseos, clubs, cafées, hoteles, vías públicas, ferrocarriles, etc. Las personas sospechosas están siempre ante su vista y una de sus principales atenciones, para evitar el ejercicio de la accion represiva, es la conservacion de las buenas costumbres (2).

La organizacion de la policía se ajusta a las doc-

(1) MELLADO, *Resúmen de Derecho Administrativo.*

(2) Corresponde a las Municipalidades prescribir reglas para la conservacion de las buenas costumbres. Lei de 22 de diciembre de 1891 art. 25, núm. 15.

trinas que se han manifestado. La separacion que existe entre la policía judicial y la administrativa debe considerarse y llevarse a cabo en la organizacion del cuerpo de ajentes encargados de atenderlas. En esta virtud, aunque a veces se confundan en parte ámbas policías en algunos de esos ajentes, es indispensable la diversidad en otras; ciertos ajentes de policía administrativa y aun funcionarios de otro órden están llamados a desempeñar las funciones de ajentes de policía judicial y en estas circunstancias dependen exclusivamente del Poder Judicial. Difícil es la distincion de este órden jerárquico cuando el funcionario es uno para ejercer su actividad en ámbas ramas.

El servicio de policía de seguridad, es decir la forma orgánica de esta actividad social, ha mejorado en Chile en los últimos años, principalmente en las grandes ciudades, apesar de existir aun en la materia alguna confusion de ideas. En verdad, se mezclan en su organizacion el órden civil y el militar, la Administracion Central y el Municipio y todavía la policía administrativa y la judicial.

El mantenimiento del órden es atencion preferente del poder central, como medio directo de conservacion social. Así lo comprendió la Constitucion disponiendo en su artículo 72 que «al Presidente de la República está confiada la administracion y gobierno del Estado; y su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservacion del órden público en el interior y la seguridad exterior de la República, guardando y haciendo guardar la Constitucion y las leyes».

La misma Constitucion otorga a este fin al Jefe del Estado la facultad de «disponer de la fuerza de mar y tierra, organizarla y distribuirla, segun

lo hallase por conveniente» (1). Los ajentes del Presidente de la República, que lo son en el órden jeneral los intendentes y gobernadores, tienen por su parte, en la extension de territorio sometida a su jurisdiccion el deber de procurar el mantenimiento de la paz y del órden público (2).

Y siguiendo en este mismo órden de seguridad, encargado a la Administracion Central, el artículo 8.° de la lei de garantías individuales de 25 de setiembre de 1884 dice:

«Los intendentes y gobernadores, como ajentes auxiliares de la Administracion de Justicia *y encargados de velar por la seguridad pública*, podrán dictar órdenes de arresto o prision siempre que hubiere verdadero peligro de que la justicia represiva quede burlada por cualquiera demora en recabar órden del juez competente:

«4.° Para aprehender a culpables de crímen o delito *contra la seguridad del Estado, de falsificacion de moneda o de documentos del Estado, de corporaciones o establecimientos públicos o de provocar intencionalmente accidentes en ferrocarriles*, de homicidio voluntario o lesion grave, de incendios o robos con violencia o intimidacion en las personas, siempre que la pena señalada por la lei al delito no baje de tres años de presidio o reclusion.

«2.° Para aprehender a los culpables de delitos que se cometan, causando tumulto o perturbando sériamente la tranquilidad pública, o que por sus circunstancias introduzcan grave alarma entre los ciudadanos».

---

(1) Constitucion, art. 73, núm. 16.

(2) Lei de Réjimen Interior, de 22 de diciembre de 1885, art. 21, núm. 2.°.

Sin embargo de estas disposiciones tan claras, fundadas en los principios ya expuestos y en virtud de las cuales los intereses jenerales deben estar en manos de la Administracion Central, la lei de Municipalidades de 1891 entregó por completo a estas corporaciones la organizacion y réjimen de la policía de seguridad, institucion que tiene por fin primordial la conservacion del órden, uno de los intereses de carácter jeneral mas marcado.

La lei hizo la confusion que ya hemos insinuado. Creyó que no podían existir dos series de agentes de policía, cómo es posible y como existen en muchos paises y dejó desarmado al Presidente de la República y a sus ajentes para conservar el órden jeneral y cumplir con el deber que les imponen las disposiciones constitucionales y legales que se han transcrito.

Es cierto que el Ejército y la Marina están a las órdenes del Presidente; pero sus fuerzas no se distribuyen en todos los puntos del territorio y su principal atencion es la defensa nacional. La conservacion del órden le incumbe tambien; pero en forma tal que no son sus servicios tan inmediatos y completos. La policía es la institucion del Estado llamada a prevenir el mal y a evitarlo, cuidando en todo momento y en todo lugar de que no se perturbe el órden.

Los intereses locales reclaman la existencia de policía que se dedique a evitar las molestias que ocasionen el tráfico de vehículos, las agrupaciones de numerosas personas en lugares de uso público y a mantener el órden en la localidad y el respeto a los derechos de los ciudadanos. Pero esto no quita la necesidad de la existencia de fuerza

material con que los ajentes del Ejecutivo mantengan el órden público.

Todos los Estados europeos sostienen dos policías administrativas: la comunal o municipal y la nacional. Los intereses meramente locales en materia de seguridad, se encomiendan a la policía comunal; los mas latos, que atañen a todos los ciudadanos del Estado, a la nacional. Y de la armonía entre ámbas, que se han de auxiliar mútuamente, depende el sostenimiento de la tranquilidad pública. Como cuerpos de policía nacional son notables los *Carabineros reales* en Italia, que son tambien parte del Ejército y el primero de sus cuerpos, la *Guardia Republicana* en Francia y la *Guardia Civil* en España.

La tendencia de la lei de Municipalidades de 1891 y de la de Elecciones de 20 de agosto de 1890, es conocida. Se quiso quitar al Presidente de la República todo elemento de intervencion electoral, entre los cuales había figurado principalmente la policía y, no abrigando otro propósito, el primitivo proyecto de la lei orgánica de Municipalidades decía en su artículo 25 que a éstas correspondía: «Organizar y mantener *exclusivamente bajo su autoridad* la guardia municipal de seguridad, urbana y rural». Esto es lójico; la policía comunal debe estar exclusivamente bajo las órdenes de la Municipalidad; pero no se pensó en la creacion de un cuerpo de policía nacional y, despues de la revolucion de 1891, se modificó el proyecto aludido, en el sentido consignado en el artículo 30 de la lei vijente.

Segun esta disposicion, modificada en parte importante, corresponde a la Municipalidad la organizacion y sostenimiento de la policía de seguridad.

Su jefe superior es el alcalde. El jefe inmediato, comandante o prefecto, es nombrado por el Presidente de la República a propuesta en terna de la respectiva Municipalidad. Permanece un año en el ejercicio de sus funciones, pero puede ser reelejido indefinidamente. Los empleados inferiores son nombrados por la Municipalidad a propuesta en terna formada por el comandante. La destitucion de éste se hace por el Presidente de la República o por las dos terceras partes de los municipales presentes a la sesion.

Este órden de cosas produjo malos resultados, como era lójico desde que se había separado de los principios que rijen la organizacion de la institucion. Vino la reaccion y la necesidad de la reforma, la que se ha llevado a cabo por la lei de 12 de febrero de 1896.

Segun esta lei, los gastos ocasionados por las policías de Santiago y demás cabeceras de departamentos corren a cargo del fisco desde el 1.° de Enero de 1896, respecto de la primera y desde el 1.° de setiembre del mismo año respecto de las demás y son organizadas y dirijidas por el Presidente de la República desde esas fechas.

En consecuencia, las policías de capitales departamentales, a cargo del Presidente de la República, se rijen por disposiciones especiales dictadas por éste; las de las comunas rurales por la lei de 22 de diciembre de 1891 y las reglas que dicte cada Municipalidad para la de su cargo.

Por decreto de 26 de mayo de 1896 se organizó el servicio de la policía de Santiago y esa base es la orgánica tambien de las demás dependientes del Presidente de la República.

El gobernador es el jefe superior de la policía,

la cual depende del Ministerio del Interior. Todos los empleados superiores del ramo son designados por el Jefe del Estado. Los inferiores sirven en virtud de contratos (1).

B) POLICÍA SANITARIA

La policía sanitaria atiende a la conservacion directa de los habitantes del país empleando medios para evitar la propagacion de las enfermedades y

(1) Un decreto de 7 de mayo de 1900 ha modificado la organizacion de las policías fiscales haciendo un solo cuerpo de las existentes en la cabecera de cada departamento. Ese decreto tiende a uniformar el servicio en toda la extension territorial de la República para colocarlo mas tarde bajo las órdenes de una direccion jeneral. Dice así:

Artículo 1.° En cada provincia de la República, las policías fiscales de las comunas cabeceras de departamentos formarán un solo cuerpo bajo las órdenes del intendente respectivo.

Art. 2.° Los intendentes fijarán el personal y el número de la fuerza de policía que deba destacarse en cada departamento, pudiendo dicho personal ser aumentado o disminuido y sufrir las modificaciones que los intendentes estimen conveniente con arreglo a las necesidades del servicio.

Art. 3.° Los destacamentos que se asignan a cada departamento estarán bajo las órdenes inmediatas del gobernador respectivo.

Art. 4.° Habrá un jefe al mando de la policía de toda la provincia que se denominará prefecto provincial. Los jefes de las fuerzas destacadas en cada departamento se denominarán prefectos departamentales.

El prefecto provincial desempeñará las funciones de prefecto departamental respecto de la fuerza acantonada en la cabecera de la provincia.

Art. 5.° Todo el personal actual de los cuerpos de policía de la República continuará en el desempeño de sus empleos con la modificacion del nombre y de las atribuciones que este decreto establece.

Art. 6.° Los intendentes podrán jirar o autorizar a los gobernadores para que jiren contra las tesorerías fiscales respectivas por los fondos necesarios para el mantenimiento del servicio de policías, y con arreglo al presupuesto que aprobará el Presidente de la República.

Art. 7.° En las capitales de provincia habrá en el local del cuartel de policía, a cargo de un empleado del cuerpo, designado por el prefecto provincial y bajo su exclusiva responsabilidad, un almacen donde se guardarán los elementos y útiles destinados a la policía de la provincia, y los artículos inutilizados para el servicio.

Art. 8.° Mientras se dicta el reglamento a que deben someterse las policías provinciales, éstas se rejirán por el de la policía de Santiago en todo lo que les sea aplicable.

Art. 9.° Este decreto empezará a rejir el 1.° de julio próximo.

particularmente de las epidemias. En términos jenerales, tiene su base en la *Hijiene Pública;* pero esta designacion no envuelve la idea de restriccion que contiene la de policía

La policía sanitaria es restrictiva cuando limita la libertad de los individuos. Esta forma en que se desarrolla la actividad del Estado, se ha llamado *negativa*, porque restrinje la libertad para evitar un daño y se observa vgr.: en las cuarentenas. Pero no siempre tiene esta rama de la policía ese carácter, pues se ejerce tambien directamente y en forma *positiva*, cuando se encarga de mejorar la condicion hijiénica de las poblaciones y los hábitos de los individuos (1).

La primera forma solo puede ser ejercitada por el Estado, órgano del derecho. En la segunda, que es la verdadera Hijiene Pública, cabe tambien cierto papel indirecto a la iniciativa particular, la cual debe ayudar a la accion administrativa.

El ejercicio de la policía sanitaria demanda conocimientos técnicos especiales. Las medidas que se adopten en esta materia deben inspirarse en los principios científicos de la Hijiene, porque de otra manera serán arbitrarias. Si la Hijiene manifiesta que es inútil la cuarentena, como medio preventivo para evitar tal o cual epidemia, la adopcion de esa medida será tan solo una restriccion molesta e inútil de la libertad. La organizacion de este servicio requiere una base técnica especial y a este objeto responden el Consejo Superior de Hijiene Pública y el Instituto de Hijiene, creados por lei de 1.° de setiembre de 1892.

Este Consejo se compone de trece miembros

(1) WAUTRAIN CAVAGNARI, *Scienza de l'Amministrazione.*

siete son nombrados por el Presidente de la República, tres elije la Municipalidad de Santiago y tres el mismo Consejo Superior de Hijiene. Son tambien miembros permanentes, sin voto, los tres jefes de Seccion del Instituto de Hijiene. Entre las personas que designa el Presidente de la República debe haber un injeniero, un arquitecto y un jefe superior del Ejército o de la Marina.

Los consejeros duran tres años en funciones; pero pueden ser reelejidos.

Este Consejo está encargado de estudiar e indicar a las autoridades respectivas las medidas de hijiene que deben implantarse; proponer reglamentos de cuarentenas; vijilar la calidad de los alimentos denunciando los fraudes y en jeneral de todo lo que se refiere a la salubridad públiea.

El Instituto de Hijiene, es el centro científico del mismo Consejo.

Incumbe a la Administracion Central y a las Municipalidades la adopcion de las medidas de salubridad.

Acerca de la materia de que tratamos existen disposiciones de carácter jeneral y otras que se refieren a puntos determinados.

Ántes de 1886, año en que se presentó en Chile por primera vez la epidemia del cólera, no existían reglas jenerales, con carácter restrictivo, sobre policía sanitaria. En aquel año se dictó, con fecha 30 de diciembre una lei especial sobre la materia, y poco despues, el 10 de enero de 1887, la Ordenanza Jeneral de Salubridad. La lei citada autoriza las cuarentenas, el aislamiento de las personas atacadas por epidemia y la destruccion de objetos que puedan estar infectados. Para declarar infectados puertos extranjeros o del territorio nacional,

el Presidente de la República necesita del acuerdo del Senado y, en receso de éste, el de la Comision Conservadora. Las resoluciones dictadas en esta forma podrán ser revocadas por el Presidente de la República, o por acuerdo del Senado, o de la Comision Conservadora, en su caso,

Con fecha 7 de febrero de 1899 se ha dictado otra lei que impone a los médicos la obligacion de declarar por escrito al Consejo de Hijiene, y en caso de no haberlo en la localidad, a la Municipalidad respectiva, todo caso de enfermedad infecciosa.

Las medidas de salubridad se toman no solo respecto de enfermedades que ataquen al hombre sino tambien a los animales y aun a los productos de la agricultura.

La epidemia de la viruela es atacada, o prevenida, mejor dicho, por medio de la propagacion de la vacuna. Mucho se ha trabajado por establecer la vacunacion obligatoria; pero se ha tropezado siempre con sérias resistencias, fundadas en la libertad individual. Es mui comun encontrar ataques a esta libertad en ciertas medidas que realmente tienden a evitar a los mas, los perjuicios que pueda causarles el abuso, la ignorancia o la estupidez del menor número. Y no han faltado opiniones contrarias a la vacunacion obligatoria por estimarla como un elemento de intervencion electoral. Sobre ideas semejantes no se funda la organizacion política y ante ellas tienen que fallar todas las doctrinas.

El servicio de vacunacion voluntaria tiene en Chile carácter especial porque se hace enérjica propaganda por diversos medios. Existen una Junta Central de Vacuna y Juntas Departamentales. Rije

sobre la materia el reglamento jeneral de 19 de noviembre de 1883.

Conforme con el sistema vijente de procurar la propagacion de la vacuna por medio de la insinuacion, la lei de Municipalidades indica a éstas la conveniencia de promover la vacunacion voluntaria, pudiendo imponerla a los no vacunados que ingresen a la guardia municipal y a los establecimientos de beneficencia, de educacion y otros análogos, municipales (1).

Pasando de las jeneralidades expuestas a puntos concretos que se refieren a la policía sanitaria, consideraremos los que tienen relacion con nuestra lejislacion positiva.

Profesiones e industrias relativas a la salud.— El Estado ejerce inmediata injerencia sobre las profesiones e industrias que tienen por objeto la atencion de la salud y exije condiciones especiales para el ejercicio de aquéllas y para practicar éstas. Los títulos profesionales los otorga, previa comprobacion de que está preparado para llenar su mision el individuo que quiere encargarse de atender a la salud de los demas.

La industria principal relacionada con esta materia es la del expendio de medicinas. El Estado adopta medidas de garantía para los ciudadanos, reglamentando la venta e imponiendo la opcion de un título especial al encargado de ella.

La lei de 9 de enero de 1879, sobre instruccion secundaria y superior, fija el alcance de los títulos profesionales y el Código Penal castiga al que ejerce sin tal título las profesiones

(1) Lei de 22 de diciembre de 1891, art. 24, núm. 9.

de médico, cirujano, farmacéutico o flebotomiano (1).

En cuanto a la venta de medicinas, el reglamento de boticas de 16 de diciembre de 1886 contiene disposiciones relativas a la exijencia de un título profesional en el individuo que verifica la venta, y a las garantías necesarias para que no se produzcan daños con el expendio de elementos delicados. Las Municipalidades tienen el encargo de inspeccionar las boticas y droguerías (2).

Habitaciones y aseo de poblaciones.—La hijiene de las habitaciones es uno de los medios de prevenir la propagacion de las epidemias. Las clases acomodadas mantienen jeneralmente en buenas condiciones las que ocupan; pero no sucede lo propio respecto de la clase baja. Ésta se encuentra desde luego, aunque llegara a tener ciertos hábitos hijiénicos, con los defectos enormes de los edificios que ocupa. Las casas o cuartos que se construyen jeneralmente en Chile para habitaciones de obreros tienen las peores condiciones hijiénicas. El Estado, poder central o municipal, tiene la facultad y el deber de intervenir de alguna manera en esto, para evitar los males graves que a la salud acarrean las habitaciones construidas para obtener pingüe ganancia, a costa de la vida de los que las ocupan y de todo el vecindario.

No hablamos de la necesidad de fomentar la construccion de habitaciones convenientes para obreros; nos limitamos a aquellas medidas que caben dentro de la funcion de policía.

---

(1) Código Penal, art. 494, núm. 8.

(2) Lei de 22 de diciembre de 1891, art. 24, núm. 11. Vease Código Penal, arts. 313 y siguientes.

En los paises de Europa es una atencion preferente del Estado la policía de las habitaciones. No se ataca allá la libertad individual con dictar reglas severas para la construcion de edificios, principalmente si se destinan a ser ocupados por gran número de personas. Se buscan todos los medios conducentes a obtener los datos necesarios para el mejoramiento de las condiciones sanitarias de las habitaciones: entre los datos que se suelen consignar en el censo italiano, figuran algunos relativos a la extension de las piezas de cada casa, al número de habitantes que ocupa cada una de aquéllas y a la ventilacion. Aquí se consideraría todo esto una molestia y las reglas sobre construcciones otro ataque a la libertad que tiene cada cual de edificar en la forma que mas le convenga, aunque se trate de levantar un verdadero cementerio.

Nuestra lejislacion tiende en este punto solamente a la seguridad personal y nó a la salubridad, que tambien es una especie de seguridad. El número 10 del artículo 25 de la lei orgánica de Municipalidades autoriza a éstas para «reglamentar la construccion de edificios u otras obras al costado de las vías públicas, determinando las líneas correspondientes y las *condiciones que deben llenar para impedir su caida* y la propagacion de los incendios, y pudiendo ordenar la destruccion o reparacion de los que amenacen ruina.»

Y en cuanto a la construccion misma solo pueden las Municipalidades «prohibir la construccion de ranchos o casas de quincha y paja dentro de ciertos límites urbanos y *fomentar* la construccion en condiciones hijiénicas de conventillos o casas

de inquilinato para obreros y jente pobre. . . » (1) Bien sabido es que el fomento que recomienda a los municipios la lei orgánica en varios importantes ramos de atenciones públicas, es letra muerta.

El aseo de las poblaciones es otra medida de policía sanitaria de mucha importancia preventiva. No ha sido tan atendido entre nosotros porque se ha obligado a los vecinos a verificar el barrido de las calles, que es lo ménos exijible a las Municipalidades. La lei vijente impone a estas corporaciones la obligacion de « proveer al barrido, riego y aseo de las avenidas, calles, plazas, parques, jardines, paseos y demás lugares de uso público, impidiendo en ellos acumulacion de basuras y derrames de aguas » (2).

Alimentos y bebidas.—Las Municipalidades están encargadas de la inspeccion de los alimentos y bebidas que se proporcionan al público. Los artículos 495 y 499 del Código Penal castigan a los que vendan alimentos nocivos. En cuanto al expendio de bebidas existe tambien una ordenanza jeneral de 17 de mayo de 1892.

Cementerios.—Todos los cadáveres deben ser sepultados en los cementerios destinados al efecto, siendo prohibida la inhumacion en los templos u otros lugares dentro de las poblaciones (3).

Prostitucion.—Respecto de las ideas que han solido surjir para reglamentar la prostitucion, no se han atacado, como otras, con la defensa de la libertad individual, sino con la inconveniencia de le-

(1) Existe en Santiago una ordenanza de 27 de mayo de 1868 que prohibe la construccion de ranchos dentro de ciertos límites urbanos.

(2) Lei de 22 de diciembre de 1891, art. 24. 1.°

(3) Decreto de 31 de julio de 1883.

galizar un mal social o el desborde de las pasiones. Nadie puede negar ni la existencia del mal, ni la imposibilidad de evitarlo, ni, por fin, los inconvenientes que acarrea al estado sanitario de las poblaciones y a su propia seguridad. Es sabido que las casas de prostitucion son focos de abusos y que en ellas tienen su oríjen numerosos crímenes; bajo este aspecto, su reglamentacion se impone a la policía de seguridad. Conocidos son tambien los daños que producen a la salubridad y por este lado caen bajo la accion de la policía sanitaria. En Chile se han dictado últimamente algunas disposiciones, no del todo completas, por las Municipalidades de Valparaiso, Santiago y Talca.

La humanidad está en situacion de tener que soportar este elemento perturbador de la moralidad, y el poder público se encuentra en el deber de debilitar sus efectos, tanto en lo moral, como en lo material, evitando el escándalo, la perturbacion del órden y la destruccion de los individuos. Ante la necesidad suprema de la conservacion social, el Estado debe recibir a la sociedad tal como es, y, aunque procure su mejoramiento moral y material, se encuentra en el deber de evitar el desarrollo de los males que ella misma lleva consigo, como inherentes a su propia naturaleza.

La reglamentacion severa de la prostitucion es deber ineludible del Estado, sea central o local, como primordial medida de conservacion comun.

Los servicios relativos a la policía sanitaria tienen carácter de interes jeneral y tambien local. Su atencion corresponde a la Administracion Central y a la Municipal.

Los ajentes no son, por regla jeneral, especiales en el servicio de policía sanitaria, sino en la parte

técnica. Los funcionarios que componen los cuerpos de policía de seguridad y muchos otros pertenecientes a la Administracion Central, tienen a su cargo la satisfaccion de esa atencion. Las medidas sanitarias son tomadas en los puertos por los gobernadores marítimos y en todas partes se ve combinada la accion de autoridades jenerales y municipales (1).

No se comprenden conflictos de atribuciones cuando se trata de la salvacion pública. Si se suscitaran, podría llegar el caso de que miéntras se ventilaban, desaparecieran por destruccion numerosos elementos sociales.

c) ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS

Los delincuentes a quienes la policía represiva ha perseguido, capturado y puesto a disposicion del Poder Judicial, cumplen el castigo que éste les impone conforme a las leyes, en los establecimientos penitenciarios, que son dirijidos por la Administracion. La policía no pierde de vista a tales individuos, pues una vez que salen de esos establecimientos ejerce su vijilancia sobre ellos.

Corresponde a la Administracion Central la atencion de las prisiones. La organizacion interna de éstas, se sujeta a diversos sistemas que tienen por fundamento la condicion de la pena, con la cual la sociedad procura la satisfaccion de la vindicta pública y la reforma del penado. La privacion de la libertad tiende al primer fin y lo llena; el se-

(1) Existe un reglamento de sanidad marítima de 18 de febrero de 1895.

gundo requiere medios especiales que procuran allegar los sistemas penitenciarios en actual aplicacion.

Este punto es preocupacion constante del poder público; a buscar soluciones provechosas y sobre todo de progreso moral, han contribuido poderosamente los Congresos Penitenciarios celebrados en los últimos años en diversos paises, y a los cuales han concurrido delegaciones de la jeneralidad de los Estados.

Los sistemas fundamentales son cuatro, de los cuales se han formulado otros derivados.

1.° De comunidad;

2.° Celular;

3.° De Auburn o mixto; y

4.° Irlandes.

1.° *Sistema de comunidad.*—Se encuentran todos o gran parte de los penados en vida comun, dentro de la prision. Duermen en grandes salas, están juntos en los patios y tienen libertad para hablar, desde que la prohibicion de hacerlo podría ser fácilmente burlada. Con este sistema no se cumple ninguno de los fines de la pena. El castigo se debilita por cuanto lo hace ménos sensible la distraccion; y la reforma del individuo tampoco se obtiene, pues léjos de mejorar carácter y tendencia, resulta lo contrario de la union de varios individuos delincuentes.

Se ha modificado el sistema haciendo separaciones en grupos formados por individuos de mas o ménos de la misma edad y que sean reos de delitos semejantes, lo que no puede dar otro resultado que el perfeccionamiento para la reincidencia.

Los penados, ignorantes y aun cuando tengan cierta ilustracion, tendrán siempre como tema de

sus conversaciones la causa de su prision, el delito cometido. Juntos los autores de una misma clase de delitos llegarán a la perfeccion en la manera de perpetrarlo, pues cada uno proporcionará una idea.

El sistema es malo y desgraciadamente se practica aun en Chile, en algunos establecimientos departamentales, donde el edificio destinado al efecto no permite otro réjimen.

2.° *Sistema celular.*—Consiste en el aislamiento absoluto del penado. Es todo lo contrario del de comunidad. La estrictez en la separacion de los reos es la base del sistema, pues no permite ni aun la vista de los detenidos entre sí. El aislamiento tiene lugar en celdas especiales en las cuales el reo duerme y pasa la mayor parte del dia; se le saca con frecuencia a pasear dentro de pequeños recintos, cerrados y completamente aislados.

El objeto del sistema es procurar la reforma del detenido por medio de su propia refleccion. Como castigo satisface completamente: es bastante fuerte. En cuanto al mejoramiento sin consejos, sin ejemplos, sin nada que lo inicie, a no ser la reconcentracion del pensamiento del individuo, es difícil obtenerlo. Produce con frecuencia la locura.

Este réjimen existe implantado en Estados Unidos. En Madrid tambien se practica en la Cárcel Modelo, edificio construido especialmente.

3.° *Sistema de Auburn o mixto.*—Se inició en Auburn, pequeña ciudad del Estado de Nueva York. Consiste en el aislamiento en la noche y en la comunidad en el trabajo del dia, bajo la regla del silencio.

Tiene del sistema celular el aislamiento durante la noche y en las horas en que no se trabaja. En el

dia existe la comunidad en los talleres; pero bajo prohibicion de hablar. Completan el sistema la escuela y las conferencias dominicales.

Este sistema cumple los fines de la pena. El castigo es severo y en cuanto a la reforma la procuran el aprendizaje de un oficio, el trabajo diario, la mejora en la comida obtenida por el condenado con la remuneracion de su trabajo, y el ahorro que le permite recibir una suma a su salida.

Este es el réjimen mas comun en nuestros establecimientos penales.

4.° *Sistema irlandes.*—Es el mas perfecto y al mismo tiempo el que presenta mas dificultades en su aplicacion práctica.

Se forma por varios grados. En el primero la prision es celular y el réjimen severo; segun la buena conducta, comprobada por cédulas repartidas por la direccion de la casa, el detenido puede rebajar un poco de tiempo a su condena en el primer grado y pasa a otro establecimiento dónde es mejor tratado y en el cual existe el mismo sistema de cédulas para pasar a un tercero que mas que establecimiento carcelario es de beneficencia. Segun el número de cédulas merecidas por su comportamiento obtiene en determinado tiempo y ántes de cumplir su condena, la libertad provisional. Es libre, bajo la vijilancia de la policía.

La expectativa del reo influye mucho para su reforma; pero el sistema requiere de elementos con los cuales no pueden contar todos los paises. Es necesaria una policía muy bien organizada que vijile a verdaderos reos que, gozando de libertad, cumplen una condena. Para esto, sirven mucho las *Sociedades de Patronato,* organizadas con el fin de

hacerse cargo de los libertos, procurarles trabajo y evitarles así la reincidencia.

Para la implantacion de los mejores sistemas, se requieren edificios adecuados. No es posible la adopcion de un réjimen completo si no se instalan los establecimientos carcelarios en casas especialmente construidas.

Segun nuestro Código Penal, las prisiones son de tres clases: cárceles, presidios y penitenciarías (1).

Las cárceles se destinan a los condenados a prision, es decir, a la pena que abarca detencion de uno a sesenta dias. Tambien permanecen en ellas los procesados.

En los presidios cumplen su pena los condenados a presidio menor y reclusion menor, es decir, de sesenta y un dias a cinco años.

Y en las penitenciarías los condenados a presidio perpétuo, reclusion perpétua y a presidio mayor y reclusion mayor, o sea de cinco años y un dia a veinte años.

En todas las capitales de departamentos hai cárcel y presidio y penitenciarías existen en Santiago y Talca.

La direccion jeneral de los establecimientos penales corre a cargo del Ministerio de Justicia.

Cada uno de ellos tiene su director o alcaide y los empleados indispensables. El servicio de custodia se hace en todos por guardianos especiales asignados a cada establecimiento, segun sus necesidades, por la Lei de Presupuestos.

(1) Código Penal, arts. 86 y 87.

III

FUERZA ARMADA

Las instituciones armadas tienen por fin directo la conservacion jeneral del órden en el interior del país y su seguridad en el exterior. Son garantía de la inviolabilidad, de la independencia y de la soberanía nacionales, a las cuales está ligada la existencia misma del Estado. Corresponde exclusivamente a éste su sostenimiento, organizacion y direccion.

Las fuerzas de mar y tierra llenan otro fin indirecto; son poderosos elementos de educacion nacional y deben tambien considerarse en su organizacion, bajo este punto de vista. Desarrollan el espíritu patriótico, ligando mas estrechamente al individuo con la Nacion, disciplinan los caractéres, fomentan la instruccion popular y son, especialmente cuando se organizan sobre bases de igualdad, escuelas de verdadero progreso en los paises democráticos.

Si la seguridad nacional tiene su vista fija en las instituciones armadas, el progreso moral vé tambien en ellas un medio seguro de desenvolvimiento cuando su organizacion se funda sobre bases de estricta disciplina y de sólida instruccion y su direccion obedece a propósitos patrióticos.

La lucha de los partidos políticos alcanza naturalmente a las instituciones administrativas; pero no llega hasta la fuerza armada, dentro de la cual, si caben las doctrinas políticas y los programas de los partidos individualmente en cada uno de sus miembros, no puede haber otro fin ni otro pro-

grama que la seguridad nacional, deber comun a todos los ciudadanos sin distincion de colores políticos.

Componen la fuerza armada el Ejército, la Marina y la Guardia Nacional (1).

Forman el primero las fuerzas militares terrestres de carácter permanente. La segunda las fuerzas navales que tienen esa misma condicion. La Guardia Nacional es formada en ambas instituciones por todos los ciudadanos obligados a hacer un servicio temporal.

La direccion superior de estas instituciones, está a cargo del Presidente de la República, a quien corresponde, segun el artículo 73 de la Constitucion:

«16.ª Disponer de la fuerza de mar y tierra, organizarla y distribuirla, segun lo hallase por conveniente.»

Las fuerzas de mar y tierra no se forman en número arbitrario. Se determinan anualmente, en conformidad al artículo 28 de la Constitucion que dice:

«Art. 28. Solo en virtud de una lei se puede:

3.º Fijar igualmente en cada año las fuerzas de mar y tierra que han de mantenerse en pié en tiempo de paz o de guerra.»

Esta es otra de las leyes llamadas constitucionales, de carácter temporal y que sirve, como la que autoriza el cobro de las contribuciones y la de Presupuestos, para hacer efectiva la fiscalizacion

(1) Existe actualmente (julio de 1900) en discusion en el Congreso Nacional un proyecto de lei que reemplaza la Guardia Nacional por el servicio obligatorio en el Ejército, por el tiempo de nueve meses. Introduce una fórmula mas efectiva para que dé resultados la instruccion militar, la cual tambien se daba a los guardias nacionales en los cuerpos del Ejército; pero por tiempo mas limitado.

parlamentaria y mantener las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso.

La Constitucion dispone tambien que solo en virtud de una lei se puede «permitir que residan cuerpos del ejército permanente en el lugar de las sesiones del Congreso, y diez leguas a su circunferencia» (1). Esta lei se ha hecho tambien temporal porque la autorizacion de residencia está fijada en las que se han dictado y en la vijente tan solo por el término de un año.

a) Ejército.—La base jeneral de su organizacion se encuentra en la *Ordenanza Jeneral del Ejército*, decreto-lei del año de 1837. Leyes y decretos posteriores han introducido modificaciones considerables en la materia.

La direccion superior del servicio corresponde al Ministerio de la Guerra y su atencion inmediata al Estado Mayor Jeneral.

La Ordenanza aludida creó la Inspeccion Jeneral del Ejército, oficina administrativa de tramitacion militar, que no tuvo facultades de direccion técnica. Estaba a cargo de un jefe que no tenía una injerencia completa en el servicio, limitándose sus atribuciones a la tramitacion, a dar movimiento a las exijencias meramente internas, económicas, por decirlo así, de las unidades militares, sin que alcanzara su influencia ni su accion al progreso científico de la institucion y a la formacion técnica de esas unidades. Desde 1884, despues de la guerra con el Perú y Bolivia, se hacía sentir la necesidad de la creacion de una Direccion dentro del Ministerio de la Guerra, o sea del Estado Mayor Jeneral,

(1) Constitucion, art. 28, 8.°

institucion a cargo de la cual debía encontrarse la direccion inmediata administrativa y técnica de las fuerzas militares y formarse, por consiguiente, de secciones especiales para atender cada materia de las numerosas que abarca la organizacion militar. Esto no se logró hasta que con motivo de la revolucion de 1891 se organizó en las provincias del norte, por la Junta de Gobierno, un Ejército al cual se le quiso dotar de elementos directivos útiles y conformes a los adelantos modernos.

Un decreto expedido en Iquique, por la Junta de Gobierno, en 7 de mayo de 1891, fija la planta jeneral del Ejército de Operaciones y en su artículo 2.° asigna la correspondiente al Estado Mayor Jeneral, del cual hace depender las brigadas en que se dividió la fuerza revolucionaria, el cuerpo de injenieros militares, la intendencia y comisarías, el parque, el servicio sanitario y la comandancia de bagajes. Ese decreto, afirmado por el triunfo de la revolucion iniciada por el Congreso Nacional, contiene el orijen legal del Estado Mayor Jeneral del Ejército. Se le asignaron a su Jefe las atribuciones que la Ordenanza Jeneral del Ejército atribuye al Inspector Jeneral.

Despues se dictó el decreto de 24 de setiembre de 1891, cuyo artículo 1.° dice:

«Art. 1.° Los cuerpos del Ejército y servicios auxiliares estarán bajo la dependencia de un comandante en jefe, de la clase de jeneral o coronel, cuya plana mayor se compone de:

El Estado Mayor Jeneral;

Un ayudante de campo, de la clase de coronel;

Un auditor de guerra;

Un capellan mayor;

Un sarjento 2.°;

Un cabo 1.º, y

Cuatro soldados ordenanzas.»

El artículo 3.º contiene la organizacion del Estado Mayor, que se compone de una plana mayor y tres secciones que son:

1.ª De organizacion;

2.ª De instruccion;

3.ª De estadística.

Se vé que poco a poco se ha ido organizando este importante servicio que tiene a su cargo la direccion inmediata del Ejército y de la Guardia Nacional, bajo las órdenes del Ministerio de la Guerra.

La Lei de Presupuestos de 1900 lo consigna organizado como sigue:

Plana Mayor.

Seccion de Instruccion, de la cual dependen la Academia de Guerra, la Escuela Militar y la Escuela de Clases.

Seccion Técnica.

Seccion de Administracion.

La atencion del Ejército la hace el Estado Mayor en el territorio nacional por medio de los jefes de las Zonas Militares, quienes tienen a sus órdenes una brigada de las tres armas y sus servicios anexos.

Por decreto de 19 de julio de 1895 se crearon tres zonas Militares, como siguen:

1.ª Provincias del Norte hasta la de Coquimbo, inclusive y como centro militar la ciudad de Iquique (1).

2.ª Provincias del centro, desde Aconcagua hasta

(1) En 1900 se ha trasladado este centro a la ciudad de Tacna.

Talca inclusive y como centro la ciudad de Santiago.

3.ª Provincias del Sur desde la de Linares hasta el territorio de Magallanes y como centro la ciudad de Concepcion.

Por decreto de 19 de marzo de 1896 se creó una cuarta zona, cuyo centro es hoi la ciudad de Angol, y que comprende las provincias de Bio-Bio, Arauco, Malleco, Cautin, Valdivia y Llanquihue.

Las atribuciones de los jefes de zonas, que son de organizacion e instruccion técnica de sus respectivas brigadas, se detallan en decreto de 31 de enero de 1896.

La organizacion particular del Ejército y de sus numerosas oficinas y dependencias son materias propias para exponerse en una obra especial. Aquí nos limitamos a jeneralidades compatibles con la índole de este trabajo. Entre ellas consideraremos las disposiciones relativas a los ascensos y mas adelante indicaremos las que rijen las pensiones.

Los ascensos están reglamentados por lei de 23 de setiembre de 1890 y decretos posteriores. Solo se puede ascender en el Ejército al empleo inmediatamente superior al que se sirviere, despues de haber desempeñado éste un determinado número de años, plazo que se reduce en tiempo de guerra. Las vacantes, desde el empleo de teniente hasta el de teniente coronel inclusive se proveen con oficiales de la misma arma en que ocurrieren y en la forma siguiente:

1.° En las de oficiales se dan dos terceras partes de las vacantes a los mas antiguos y una tercera parte a los mas distinguidos;

2.° En las vacantes de jefes se dan dos terceras

partes a los mas distinguidos y una tercera parte a los mas antiguos.

Para designar a los mas distinguidos existe una Comision Calificadora de Méritos que en cada vacante propone, por órden alfabético, a los tres jefes u oficiales, segun el caso, que considere mas distinguidos (1).

b) Marina.—La administracion y servicio de la Marina están a cargo de un oficial jeneral de la Armada, nombrado por el Presidente de la República y que tiene el título de Director Jeneral (2). De la Direccion Jeneral dependen las siguientes secciones:

1.ª Direccion del personal;
2.ª Direccion del material;
3.ª Direccion del territorio marítimo;
4.ª Direccion de Comisarías;
5.ª Apostaderos Navales;
6.ª Escuela Naval;
7.ª Oficina Hidrográfica; y en fin, todos los servicios de la Marina.

La lei de organizacion de 10 de agosto de 1898 crea tambien un Consejo Naval que es formado por el Director Jeneral, los jefes de las cuatro direcciones indicadas y el jefe con mando jeneral a flote que se encuentre en Valparaiso. El Consejo dá su dictámen al Director Jeneral, quien debe oirlo para proceder:

1.° A la adquisicion de abastecimientos para la Armada;

2.° A preparar los presupuestos de Marina;

---

(1) Reglamento de 23 de setiembre de 1890 y decretos de 22 de febrero de 1892 y 5 de mayo de 1893.

(2) Lei orgánica de la Direccion Jeneral de la Armada de 10 de agosto de 1898.

3.° Para formar las listas de promociones y mandos en las épocas fijadas;

4.° Para adquirir, transformar y construir el material a flote y el de artillería;

5.° Para la creacion de nuevos puertos militares y obras marítimas;

6.° Para el estudio y formacion de los proyectos de defensa de las costas;

7.° Para disponer las evoluciones y maniobras de la flota; y

8.° Para la formacion de los reglamentos de uniforme y demas que sean necesarios.

Los ascensos de los oficiales de la Marina están reglamentados por decreto de 28 de agosto de 1896, con modificaciones introducidas por decreto de 20 de octubre y de 8 de noviembre de 1897.

c) Guardia Nacional.—El servicio militar aunque no sea considerado en todo su rigor, es obligatorio. La Constitucion lo ordena así en su artículo 147 que dice:

« Todos los chilenos en estado de cargar armas deben hallarse inscritos en los rejistros de las milicias, si no están especialmente exceptuados por la lei. »

Muchos proyectos sobre organizacion de la Guardia Nacional pasaron por las comisiones parlamentarias; pero ninguno llegó a convertirse en lei; habiéndose mantenido la institucion sobre la base de decretos administrativos, hasta que se dictó la lei de 12 de febrero de 1896. Segun ella están obligados a servir todos los chilenos de 20 a 40 años de edad, en estado de cargar armas. La Guardia Nacional se divide en activa, pasiva y sedentaria. En la primera forman todos los ciudadanos que hayan cumplido los 20 años de edad, en la segun-

da los que habiendo cumplido 21 años, hubieren prestado los servicios de la activa y en la sedentaria los que perteneciendo a la pasiva hayan cumplido 30 años.

La lei indica los ciudadanos excentos del servicio y fija las reglas de las inscripciones en los rejistros respectivos, de los obligados a servir (1).

La instruccion se verifica en los cuerpos del Ejército, o en la Armada. La movilizacion y acuartelamiento de la Guardia activa dura tres meses consecutivos; o hasta seis, con acuerdo del Consejo de Estado; la pasiva no puede ser acuartelada por mas de un mes en cada año, sino con acuerdo del Senado o de la Comision Conservadora; la sedentaria solo puede movilizarse por medio de una lei.

El espíritu nacional ha correspondido a las disposiciones de la lei, concurriendo los ciudadanos al acuartelamiento con el entusiasmo que lleva siempre el que cumple con un deber constitucional y patriótico.

d) Pensiones militares.—Las pensiones militares son algunas comunes al Ejército y la Marina y otras especiales para cada institucion.

En la lejislacion son comunes la Ordenanza Jeneral del Ejército en lo referente al retiro, y las leyes de montepío militar de 6 de agosto de 1855 y de sueldos y de retiros de 1.° y de 4 de febrero de 1893.

Merece atencion especial la de montepío.

El montepío militar es una institucion piadosa que tiene por objeto el socorro de las familias de

(1) Existe un reglamento de inscripciones de 16 de marzo de 1896, otro jeneral de 18 de marzo y el de sorteo de 27 de marzo del mismo año y otros relativos a la guardia nacional de Marina de 22 de marzo, 8 de abril y 14 de agosto de 1896.

los militares. La lei crea un fondo especial formado por ciertas reducciones de sueldo de militares y marinos; pero esa reduccion no se hace ahora como se ha dicho al tratar de las pensiones (1) y todos los montepíos son abonados con fondos nacionales.

Nos referimos a los detalles de la lei ya que no es posible exponerlos en toda su extension.

En cuanto al detalle de las pensiones existentes, que son variadas y numerosas, pueden consultarse en la Lei de Presupuestos. No podríamos enumerarlas en esta obra y nos limitamos a indicar su oríjen legal y su monto en el Presupuesto de 1900.

PENSIONES DE RETIRO.—1) *Servidores de la Independencia.*—Leyes de 26 de noviembre de 1873, 16 de enero de 1879, 20 de agosto de 1887 y 4 de febrero de 1893, complementaria de la de 1.° del mismo mes y año.—2.400 pesos.

2) *Servidores de la campaña al Perú en 1838 y 1839.*—Leyes de 25 de setiembre de 1882, 21 de diciembre de 1888 y 7 de febrero de 1895.—Ejército: 13,776 pesos.—Marina: 2.190 pesos.

3) *Retirados absolutamente.*—Ordenanza Jeneral del Ejército, título LXXXIV, art. 6.° y leyes de 25 de setiembre de 1882, 4 de febrero de 1893, 7 de febrero de 1895.—Ejército: 260.730 pesos.—Marina: 47.570 pesos.

4) *Retirados temporalmente.*—Ordenanza Jeneral del Ejército, título LXXXIV, art. 6.° y leyes de 25 de setiembre de 1882, 4 de febrero de 1893 y 7 de febrero de 1895.—Ejército: 58.962 pesos.—Marina: 11.526 pesos.

5) *Retiros especiales.*—Leyes de 4 de febrero de

(1) V. páj. 138.

1893 y 2 de enero de 1895.—Ejército: 280.937 pesos. —Marina: 23.330 pesos.

INVÁLIDOS. — 1) *Inválidos de la guerra con el Perú y Bolivia.*—Leyes de 22 de diciembre de 1881, 16 de enero de 1888, 4 de febrero de 1893 y 4 de febrero de 1895.—Ejército: 350.752 pesos.—Marina: 35.818 pesos.

2) *Inválidos de la campaña constitucional de 1891.*—Leyes de 9 de enero y 2 de febrero de 1892, 4 de febrero de 1893 y 7 de febrero de 1895.—Ejército 221.468 pesos.—Marina: 3.640 pesos.

3) *Inválidos ordinarios.*—Real Cédula de 29 de febrero de 1772; Ordenanza Jeneral del Ejército, título XLIX, art. 23 y leyes de 25 de setiembre de 1882 y 7 de Febrero de 1895.—Ejército 35.856 pesos. —Marina: 25.058 pesos.

PREMIOS DE CONSTANCIA. — Ordenanza Jeneral del Ejército título XIV, art. 1.° y leyes de 1.° de octubre de 1859, 21 de noviembre de 1871, 25 de setiembre de 1882 y 1.° de febrero de 1893. — Ejército: 99.102 pesos. — Marina: 38.496 pesos.

MONTEPÍO MILITAR. — 1) *Jeneral.* — Ordenanza Jeneral del Ejército, título LXXXIV, art. 29, leyes de 6 de agosto de 1855, 10 de setiembre de 1888, 22 de setiembre de 1890, 4 de febrero de 1893 y 7 de febrero de 1895. — Ejército: 265.393 pesos.—Marina: 36.776 pesos.

2) *Especial por siniestro de la maestranza de artillería.*—Lei de 31 de Agosto de 1880.—360 pesos.

3) *Especial por la guerra con el Perú y Bolivia.* — Leyes de 22 de diciembre de 1881, 22 de agosto de 1882 y 7 de febrero de 1895. — Ejército: 80.573 pesos. — Marina: 11.381 pesos.

4) *Especial por la campaña de 1891.* —Lei de

9 de enero de 1892. — Ejército: 12.881 pesos. — Marina: 7.500 pesos.

PENSIONES DE GRACIA. — Ejército: 141.516 pesos. —Marina: 36.887 pesos.

PENSIONES ESPECIALES DE MARINA POR EL COMBATE DE IQUIQUE. —Leyes de 12 de setiembre de 1879, 18 de junio de 1880 y 22 de setiembre de 1890. — 36.857 pesos.

b) Materias a que atienden la Administracion y la iniciativa individual

I

ASISTENCIA PÚBLICA O BENEFICENCIA

Esta materia abarca el conjunto de medios y de servicios que tienden al socorro de la indijencia, es decir, de los individuos que no tienen lo necesario para atender a su salud, cuando la pierden, y les impide trabajar temporalmente (1).

Casi no es necesario exponer el fundamento del deber que tiene el Estado de atender a los menesterosos. La conservacion social exije la de la vida de cada uno de los miembros de la comunidad y esta obligacion es fundamento de la organizacion política.

Y en punto tan importante cabe tambien la iniciativa particular que se desarrolla impulsada por sentimientos naturales en el hombre.

El alcance de la accion pública es lo que puede dar lugar a discrepancias de opiniones. Este límite depende de las condiciones especiales de cada país.

En Chile, la Asistencia Pública se limita a la atencion de los individuos que se encuentran imposibilitados para el trabajo; no concurre la accion pública para proporcionar subsistencia al que está sano; no hai en el país exceso o plétora

(1) Llamamos la atencion sobre esta parte a una Memoria presentada para obtener su titulo de licenciado, por nuestro alumno del curso de 1892, don Elías Valdes Tagle y publicada en los *Anales de la Universidad*, de 1893.

de poblacion y no falta trabajo con el cual pueda el hombre ganarse el sustento, salvo en circunstancias excepcionales de inviernos rigorosos o calamidades públicas, en las cuales se ha manifestado siempre jenerosa la caridad privada y la atencion del Estado.

Diversa es la condicion de otros Estados, en los cuales puede el individuo encontrarse sin trabajo; la Administracion provee a esa situacion. Así en Inglaterra existen los asilos llamados *work-houses*, casas de trabajo, donde se refujian por breve tiempo los desocupados, quienes pagan su pension, por decirlo así, con trabajos destinados a servicios locales, como ser preparacion de piedras para pavimentos, etc. En la jeneralidad de los paises europeos existen asilos oficiales para esta clase de individuos; entre nosotros los hai exclusivamente debidos a la beneficencia privada.

La condicion particular del país con relacion al problema social, cuyos elementos no ha sido necesario considerar aun, han dado organizacion tambien especial a la Asistencia Pública.

Así presentada, la Beneficencia Pública atiende a las siguientes clases de individuos, para quienes existen los respectivos establecimientos:

Niños: Casas de Huérfanos y salas especiales en los Hospitales.

Adultos: Hospitales; Lazaretos y Casas de Maternidad.

Viejos: Hospicios.

Y como complemento, las Casas de locos para los que han perdido la razon.

Tanto la Administracion Central como la Municipal ejercitan su accion en la Asistencia. Las Municipalidades están obligadas a prestar atencion a

la materia. Su labor en este punto se limita por ahora, en jeneral, a coadyuvar a la accion fiscal.

Los establecimientos de Beneficencia, como llama a este servicio nuestra lejislacion, están organizados como una persona jurídica. En consecuencia, poseen bienes propios adquiridos por herencia, legado, donacion, compra, etc., y dedican al sostenimiento de sus servicios sus fondos particulares y los dineros con que la Lei de Presupuestos o leyes especiales los auxilian.

La direccion de este servicio está en cada departamento a cargo de una Junta compuesta del siguiente personal:

En Santiago, de cuatro miembros elejidos por la Municipalidad, dentro de los quince primeros dias de su instalacion; de siete designados por el Presidente de la República y de los administradores y sub-administradores de los establecimientos (1).

En Valparaiso, es de cuatro el número de miembros nombrados por el Presidente de la República.

En los otros departamentos, ademas de los administradores y sub-administradores, componen la Junta cuatro vecinos, de los cuales dos son nombrados por el Presidente de la República y dos elejidos por la Municipalidad.

La creacion de Juntas de Beneficencia data desde 1832, año en que por decreto de 7 de Abril se estableció en Santiago una Junta Central de Beneficencia y juntas provinciales. La organizacion vijente emana del decreto de 27 de enero de 1886.

La Junta administra los bienes y rentas de los establecimientos de Beneficencia, conforme a las reglas que detalla el aludido decreto.

---

(1) Decretos de 27 de enero de 1886 y de 18 de octubre de 1897.

Los gastos los verifica en virtud de un presupuesto anual, que debe ser aprobado por el Gobierno.

Los administradores y sub-administradores de los establecimientos son nombrados por la Junta. Estos puestos son gratuitos y desempeñados siempre por personas que ejercen la caridad dedicando labor constante al manejo de las instituciones que tienen a su cargo. Es digno de notar en esta organizacion especial de la Beneficencia, la actividad y el empeño que gastan los ciudadanos en hacer de este servicio uno de los mejores con que cuenta la República.

La administracion directa de los fondos está a cargo del tesorero municipal, mediante una remuneracion que no puede exceder del cuatro por ciento del total de las entradas de cada establecimiento.

En Santiago existe un tesorero especial nombrado por el Presidente de la República a propuesta de la Junta.

Las demas Juntas pueden tambien tener tesorero especial, siempre que lo acuerde la Junta por los dos tercios de los votos de los miembros de que se compone y con aprobacion del Gobierno.

Merecen atencion por su réjimen especial las Casas de Orates de Santiago y de Concepcion establecimientos destinados a los insanos.

Están sometidos a las Juntas de Beneficencia respectivas (1) y se rijen por la lei de 31 de julio de 1856 y reglamento de 19 de diciembre de 1883.

La condicion particular de esta clase de establecimientos ha impuesto la necesidad de regla-

(1) Decreto de 7 de octubre de 1891.

mentarlos especialmente, pues se trata de casas que al mismo tiempo que son hospitales o casas de beneficencia son tambien un lugar de detencion.

La lei dispone que ninguna persona puede ser colocada como demente sino en los casos siguientes:

1.° Si el demente o loco se hallase bajo interdiccion y se hubiese obtenido a solicitud del curador u otra persona, autorizacion judicial para colocarlo;

2.° Si algun pariente del demente solicitase sea admitido en la casa para su curacion y presentare declaracion del juez letrado de la residencia del loco sobre la efectividad de la demencia, expedida en vista de informes rendidos y con audiencia del ministerio público;

3.° Si el loco fuera indijente y la autoridad superior del departamento, despues de comprobado el hecho de la demencia, decretase su colocacion en el establecimiento;

4.° Si el loco fuese furioso y molesto y la autoridad departamental decretase, comprobada la demencia, su detencion;

5.° Si el enjuiciado criminalmente cae en demencia y se dispone por el juez su ingreso en la casa de locos;

6.° Si el enjuiciado fuese absuelto por razon de demencia y el juez resuelve su ingreso.

Se vé que debe existir siempre una resolucion de la autoridad judicial o administrativa para la entrada de un demente en las casas de locos.

El jefe del establecimiento está obligado a exijir esta órden.

La lei toma tambien precauciones para la salida de los insanos que se hubieren mejorado.

Todos los establecimientos de Beneficencia se rijen por reglamentos particulares, formados por la Junta

respectiva, y aprobados por el Presidente de la República.

Los empleos son creados por las Juntas segun las necesidades del servicio, el cual depende del Ministerio del Interior.

II

INSTRUCCION PÚBLICA

La importancia de la enseñanza y la necesidad de su aplicacion jeneral no son hoi puntos discutibles. El grado de progreso de un país se marca por el de la instruccion de sus habitantes, pues de la mayor propagacion de ésta dependen en buena parte el bienestar político, el progreso moral y el adelanto material.

Para los Estados en los cuales impera el gobierno democrático, es mayor la importancia de la instruccion, porque la igualdad de los ciudadanos dá a todos opcion a las funciones públicas y, mas todavía, está en manos de todos el poder electoral.

Los actos de la vida democrática son ejecutados con mas correccion por el pueblo que ha alcanzado mayor grado de educacion bien dirijida.

Y no solo el progreso social requiere conocimientos en los miembros de la comunidad; los exije tambien la conservacion de la misma, que es una de las primordiales tareas de la Administracion. La conservacion demanda el empleo de los medios conducentes y la adopcion de éstos no se hace por los ignorantes, quienes sin observar los hechos, no pueden darse cuenta del modo como se producen los convenientes y como se evitan los perjudiciales, sino que se encarga a quienes se encuentran en situacion de discernir con pleno conocimiento acerca de las necesidades comunes.

En todas las manifestaciones de la vida política de las sociedades puede contemplarse el efecto de la instruccion. La vida municipal o comunal, que

tiene su oríjen en la propia naturaleza de la sociedad; que no emana de lei alguna, se presenta en mejores condiciones de actividad en los grupos mas instruidos. La indiferencia que la ignorancia produce por todo aquello que no sirve inmediatamente para la satisfacion de las necesidades personales, es causa de estagnamiento en la vida municipal y en jeneral en todo el movimiento político. Y si la instruccion *jeneral,* es decir, aquella que constituye la série de conocimientos comunes a todos los individuos, tiene tanta importancia, la tiene tambien, con otro carácter, la instruccion *especial,* es decir, aquella que prepara particularmente para un fin determinado vg.: para las carreras liberales, para la Administracion, para el Ejército, etc.

La materia es compleja; encierra problemas y cuestiones que han llegado a ser bases de programas de partidos políticos y de escuelas doctrinarias. Estos problemas han surjido con posterioridad a la Revolucion Francesa, pues los privilejios se extendían anteriormente a la enseñanza, la cual era proporcionada por instituciones que tenían el monopolio de ella y especialmente se daba en los conventos. Napoleon I dió a la enseñanza un impulso mas jeneral; pero con una tendencia restrictiva y privilejiada, con el objeto de guiar a la juventud a la carrera de las armas y de educarla en el réjimen imperial (1). Imprimiendo ese fin a la enseñanza, solo podía ser proporcionada por el Estado, pues entregada a la libre competencia no se llegaría a la uniformi-

(1) COURCELLE SENEUIL, *La societé moderne.*—H. TAINE, *Les Origines de la France contemporaine.*

dad de doctrina política que pretendía el réjimen napoleónico.

La instruccion ¿es monopolio del Estado? ¿Solo el Estado puede darla? ¿Corresponde exclusivamente a la Administracion su réjimen y direccion?

Ya hemos dado la respuesta negativa al clasificar esta materia entre aquellas en que caben la accion pública y la accion individual.

Pero se presenta otra cuestion. ¿Debe el Estado proporcionar instruccion? Respondemos tambien desde luego, afirmativamente por cuanto la accion pública debe encontrarse en todo aquello que contribuya al bienestar de los asociados y que forma parte de los medios de órden y conservacion.

La actividad particular tiene tambien su libre accion en la materia; la instruccion es manifestacion del pensamiento que se transmite a los demas y como tal se extiende en ámplia libertad.

Concurriendo ámbas actividades en el campo social es preciso determinar los límites en que las dos se ejercitan. El Estado es órgano del derecho y dueño de la fuerza; el individuo acata y respeta la declaracion de la voluntad soberana y se ajusta a ella, diferencia de condiciones que coloca a éste en situacion peligrosa para el uso de su libertad, que puede ser coartada por el Estado.

Las Constituciones modernas consignan como principio fundamental de la organizacion política y correlativo de la libertad de pensamiento, la libertad de enseñanza. La Constitucion de Chile consagra su capítulo IV a declaraciones de igualdad y de libertad y asegura a todos los habitantes de la República la libertad de enseñanza.

Comprende esta libertad el derecho de manifes-

tar en la cátedra el pensamiento y la doctrina, y no tiene mas limitacion que la conservacion social este derecho de proporcionar los conocimientos en la forma que cada individuo estime conveniente. Y esta libertad es ámplia, hasta donde no ataque la existencia social, como todas las libertades, tanto porque se funda en el derecho natural, como porque la coaccion es imposible. Las restricciones legales pueden ejercitarse en la enseñanza, pero en campo distinto a la libre propagacion de la doctrina; podrán establecerse reglas relativas a las funciones públicas y a la colacion de grados, lejítimas, por otra parte; pero no será posible impedir que se propaguen los conocimientos y las ideas.

Otra cosa es el ejercicio de profesiones para las cuales prepara especialmente la enseñanza. Siempre que ellas se relacionen con la conservacion de los individuos o de sus bienes, cabe accion al Estado. Nadie niega a la lei positiva el derecho para dictar precauciones en favor de los menores e incapaces, cuya educacion y administracion de bienes somete a reglas especiales. En favor de todos reglamenta tambien ciertas profesiones que no pueden ejercerse sin un título del Estado. La exajeracion de esta injerencia lejítima puede llegar a hacerse odiosa y, en consecuencia, su límite está fijado por la conviccion que el Estado se forme de que el individuo está en aptitudes de desempeñar la funcion a que aspira. La tutela que suele pretender ejercer sobre el hombre, desde que entra en la escuela hasta que obtiene el título profesional, es absurda y contraria al derecho de adquirir los conocimientos en condiciones liberales.

La Constitucion impone al Gobierno la obligacion de dar instruccion. En el capítulo x, *Disposiciones*

jenerales, se encuentran los artículos siguientes:

«Art. 144. La educacion pública es una atencion preferente del Gobierno. El Congreso formará un plan jeneral de educacion nacional; y el Ministro del despacho respectivo le dará cuenta anualmente del estado de ella en toda la República.»

«Art. 145. Habrá una superintendencia de educacion pública, a cuyo cargo estará la inspeccion de la enseñanza nacional y su direccion bajo la autoridad del Gobierno.»

Por lo que toca a las Municipalidades, dice la Constitucion en su artículo 119 que les corresponde en sus territorios:

« 2.° Promover la educacion, la agricultura, la industria y el comercio.

« 3.° Cuidar de las escuelas primarias y demas establecimientos de educacion que se paguen de fondos municipales.»

La instruccion se divide en *jeneral* y *especial;* comprende la primera el conjunto de conocimientos de diverso órden indispensables a todo individuo en la vida; y la segunda, los conocimientos particulares que son necesarios para ejercitar en materia determinada la actividad intelectual, vg.: para el ejercicio de una profesion, como la medicina, la injeniería, etc.

Ambas se dividen en varios grados segun la extension que se les dá. Asi la jeneral es *primaria, secundaria* y *superior;* en la especial existen grados con denominaciones diferentes.

Nuestra lejislacion no se conforma exactamente en todo a esta clasificacion, pues comprende en la denominacion de *enseñanza superior* a la especial que prepara para ciertas carreras liberales.

Haremos nuestro estudio aplicando la lejislacion de Chile, y al considerar las divisiones particulares analizaremos diversos puntos que se refieren especialmente a cada una de ellas, es decir, a las cuatro secciones siguientes:

1.ª Instruccion primaria.
2.ª Instruccion secundaria, o media.
3.ª Instruccion superior.
4.ª Instruccion especial.

A) INSTRUCCION PRIMARIA

La instruccion primaria, o popular, abarca rudimentos jenerales de los conocimientos mas indispensables al individuo, cualesquiera que sea su condicion. Es la mas jeneral de todas.

¿Puede imponerse con el carácter de obligatoria la enseñanza primaria? Hé aquí una cuestion debatida en todos los paises.

Debemos comenzar por determinar qué se entiende por enseñanza obligatoria. Desde que se trata de elementales principios científicos, de la enseñanza primaria, se relaciona la cuestion con individuos menores de edad, con la infancia, la cual es la que aprovecha de esa enseñanza. La imposicion no puede dirijirse a esa clase de individuos, sino a los padres o guardadores. De manera que se entiende por enseñanza obligatoria la que está obligado a proporcionar al niño su padre o guardador.

El Estado, se ha repetido, es órgano del derecho; lo reconoce en el individuo juntamente con la obligacion correlativa. El Estado podrá imponer la obligacion de la enseñanza siempre que exista el derecho a ella; este derecho existe en el niño

como todos los relativos a la vida misma; la instruccion le es tan necesaria para su conservacion en medio de la sociedad como la alimentacion material; sin ésta perece el cuerpo; sin aquella muere el espíritu; y así, como la lei le ampara en sus derechos relativos a sus bienes materiales, le ampara tambien en este otro que le prepara para la vida social, en la cual se satisfacen mejor las necesidades comunes y las individuales cuando mayor es el grado de adelanto intelectual de los asociados.

La instruccion en forma obligatoria se limita a la primaria por su condicion de jeneralidad. Y en ningun caso, ni siendo voluntaria, debe abarcar esta enseñanza en los programas oficiales una suma excesiva de conocimientos. Se dirije ella a la inmensa mayoría de los ciudadanos, a la clase mas pobre, a los individuos de trabajo. La instruccion les proporcionará mayores aptitudes para luchar en la vida; pero es preciso no olvidar que continuarán siendo jente de labor y viviendo en el medio correspondiente. El campo de los conocimientos de la enseñanza primaria debe ser reducido para que se adapte a la jeneralidad de los individuos que la reciben.

Limitada a la primaria, la enseñanza obligatoria debe llenar otras condiciones

1.ª *Libre eleccion de escuela.*—La libertad de enseñanza impone esta condicion; si existe derecho en el Estado para imponer la enseñanza primaria, no existe para agregar a esa imposicion la de una clase o rumbo determinado de enseñanza. El Estado, ya que impone la instruccion, se encuentra en el deber de sostener un número conveniente de escuelas; pero no puede extender la obligacion a con-

currir a ellas. Establecerá reglas para comprobar que se cumple con la lei; que se dán al niño los conocimientos que fija, sea en la escuela pública o privada, o en el propio domicilio, sin imponer asistencia, como no puede imponer doctrina.

2.° *Gratuidad de la enseñanza del Estado.*—En todo caso, la enseñanza primaria fiscal debe ser gratuita; esta circunstancia se impone con mas fuerza, por decirlo así, en la instruccion obligatoria, por cuanto no todos los ciudadanos se encontrarían en situacion de cumplir con un deber oneroso.

3.° *Facultad de excusarse del estudio de la relijion en las escuelas del Estado.* — Establecida como obligatoria, la enseñanza primaria, rije la obligacion para todos los habitantes de la República, sin distincion de nacionalidades ni de cultos y no existe derecho para imponer doctrinas relijiosas.

La instruccion obligatoria, para que efectivamente tenga ese carácter, debe establecerse en forma imperativa y directa. Existen medidas indirectas que tienden a desarrollar la instruccion; entre ellas citaremos la de negar las condiciones de electores a los ciudadanos que no saben leer y escribir o que no hayan adquirido ciertos conocimientos. Esta manera no llena el fin propuesto totalmente, porque es incapaz de vencer la indolencia o la indiferencia de ciertas jentes. La lei debe ser terminante y contener la sancion correspondiente a la falta de cumplimiento.

Puede decirse que en Chile existe, en cierto modo, la instruccion obligatoria en el derecho y nó en el hecho. El Código Civil contiene disposiciones que la imponen y el Código Penal la san-

cion correspondiente a la falta de cumplimiento de aquellas.

Dice el primero:

« Art. 222. — Toca (1) de consuno a los padres, o al padre o madre sobreviviente, el cuidado personal de la crianza y *educacion* de sus hijos lejítimos (2).

« Art. 428. — En lo tocante a la crianza y *educacion* del pupilo es obligado el tutor a conformarse con la voluntad de la persona o personas encargadas de ellas, segun lo ordenado en los títulos XI y XIII, sin perjuicio de ocurrir al juez, cuando lo crea conveniente.

« Art. 429. — El tutor, en caso de neglijencia de la persona o personas encargadas de la crianza y *educacion* del pupilo, se esforzará por todos los medios prudentes en hacerles cumplir su deber, y si fuere necesario ocurrirá al juez. »

Por su parte, el artículo 494 del Código Penal castiga con prision en los grados medio a máximo, o multa de diez a cien pesos a:

« 15.° Los padres de familia o los que legalmente hagan sus veces que abandonen a sus hijos, no procurándoles la educacion que permiten y requieren sus facultades. »

No son estas disposiciones las que realmente hacen efectiva la enseñanza primaria obligatoria. Sería menester una lei especial.

La instruccion primaria se comenzó a desarrollar en Chile juntamente con la Independencia. En la época colonial no se preocupó el gobierno español

(1) La forma *toca* es imperativa en el Código Civil. V. el art. 1285.

(2) Igual obligacion rije para los hijos naturales, segun el art 277.

de procurar instruccion; léjos de eso, trató de impedir el progreso intelectual de las colonias, por temor al espíritu de independencia. Sabido es que era prohibida en Chile la introduccion de libros que no tuvieran carácter místico; de tal manera que no se conocía ningun cultivo serio del espíritu.

Las primeras fundaciones que existieron en aquellos tiempos con el objeto de proporcionar instruccion a los hombres, preparaban exclusivamente para la carrera eclesiástica y se limitaban casi únicamente a la enseñanza del latin. Mas atrasada estaba aun la enseñanza de las mujeres (1).

No fué extraño para los hombres de la Independencia el grave problema de la enseñanza popular; en una de las primeras manifestaciones de la revolucion se decía: «Recuperada nuestra libertad, el primer cuidado del gobierno es la educacion pública, que debe empezar en forma, porque nada halló principiado en el antiguo sistema» (2). El 18 de junio de 1813 se dictó el primer decreto relativo a la materia.

La dificultad principal con que se tropezó para fomentar la nueva institucion fué la falta de maestros, que no eran otros, en sus comienzos, que legos de los conventos. La condicion en que las cosas se encontraban la marca una resolucion judicial expedida en 1831 y en virtud de la cual se condenó a un individuo que había robado los candelabros de un altar, a servir por tres años de maestro de escuela en Copiapó!

Felizmente, los esfuerzos de la República han

(1) Barros Arana.—*Historia Jeneral de Chile*, t. III.—Madrid y Muñoz. *Memoria sobre instruccion primaria.*

(2) Decreto de 13 de junio de 1813.

llevado la enseñanza primaria a un grado de adelanto satisfactorio.

La base de la organizacion de la instruccion primaria sostenida por la Administracion Pública es la lei de 24 de noviembre de 1860, en la cual se encuentran tambien disposiciones relativas a las escuelas particulares.

Al lado de la lei existen numerosos reglamentos, decretos especiales, instrucciones y otras disposiciones administrativas que no tenemos para qué analizar, pues contienen detalles que no caben dentro de los propósitos de este trabajo. La índole de una institucion que progresa día a día se opone a la existencia de leyes de carácter permanente que impidan su adelantamiento; bastan las bases jenerales en la declaracion lejislativa; la Administracion atiende por medio de decretos, de fácil modificacion, a las exijencias que se presentan constantemente.

La direccion de la enseñanza primaria corre a cargo del Ministerio de Instruccion Pública y es jefe inmediato de ella el Inspector Jeneral de Instruccion Primaria, de quien dependen los visitadores de escuelas, a razon de uno por cada provincia.

La formacion de los maestros es primordial en toda enseñanza; la primaria los exije de condiciones mui especiales, porque el maestro es en la escuela padre de familia e iniciador, en intelijencias que comienzan a desarrollarse, de todos los conocimientos. La preparacion del personal docente primario se hace en las Escuelas Normales.

La primera Escuela Normal se creó en 1842, siendo Presidente de la República don Manuel Búlnes y Ministro de Instruccion don Manuel Montt, a quien mucho debe la enseñanza. Fué primer di-

rector del establecimiento, don Domingo Faustino Sarmiento, infatigable propagandista de la enseñanza popular; mas tarde Presidente de la República Arjentina. La creacion de la Escuela Normal de Preceptores significó un gran progreso. Tuvo luego vida próspera, que sigue hoi al lado de otras del mismo jénero, destinadas para maestros de ámbos sexos y organizadas en conformidad a los últimos progresos pedagójicos (1).

Los alumnos normalistas que terminan sus estudios son designados para rejentar una escuela; debiendo servir por siete años en el preceptorado, obligacion que contraen al ingresar en la Escuela Normal.

Ademas de los preceptores normalistas, cuyo número no alcanza para servir todas las escuelas, se designan para rejentarlas, en su defecto, a personas que acrediten tener las aptitudes necesarias.

En cuanto a la enseñanza primaria particular, la lei declara que no está sujeta a disposiciones de ella la que se dá privadamente a los individuos de una familia. Las escuelas particulares están sometidas a inspeccion en lo tocante a la moralidad y órden del establecimiento; pero nó en lo relativo a la enseñanza.

La lei ha establecido restricciones respecto de las personas que ejerzan el preceptorado en establecimientos particulares. Nadie puede ser preceptor, sin acreditar ante el gobernador del departa-

(1) La reforma jeneral de la enseñanza primaria, adaptándola a los progresos modernos, se inició en las Escuelas Normales, contratándose profesores en el extranjero y modificándose los planes de estudio y los métodos de enseñanza. Desde 1886 cambió la faz de la instruccion primaria, siguiendo mas tarde iguales rumbos la secundaria. Aquella reforma se inició por el Gobierno de Don Domingo Santa María prestando en ella infatigable cooperacion Don José Abelardo Núñez.

mento tener buena vida y costumbres. Tampoco pueden serlo, en ningun caso, los procesados por delito que merezca pena aflictiva o hayan sido condenados a penas de esa clase, ni los que hubiesen sido destituídos de su empleo de preceptor por causa averiguada que comprometa su moralidad y costumbres (1).

Las escuelas se dividen, segun la extension de la enseñanza, en elementales y superiores, o sea de primero y segundo grado. Las superiores para hombres y mujeres sólo existen en las capitales de departamentos.

Segun su ubicacion, las escuelas son urbanas y rurales.

La lei determina en su artículo 4.° que habrá en las poblaciones de cada departamento una escuela elemental de niños y otra de niñas por cada dos mil habitantes, disposicion a la cual diversas circunstancias impiden en ocasiones dar cumplimiento

Las Municipalidades deben tambien atender a la difusion de la enseñanza primaria. Esta es materia en la cual no cabe colision de atribuciones. El interés jeneral impone a la Administracion Central su atencion, como la impone a las Municipalidades el local. La lei orgánica de 1891, conformándose a la Constitucion, les obliga a destinar fondos para el servicio de instruccion primaria, a razon de una escuela de hombres y otra de mujeres por cada mil habitantes, tomándose en cuenta las escuelas fiscales al fijar el número de las que se deban costear con fondos municipales (2).

Se ha visto que la lei Municipal creó un impues-

(1) Lei de 24 noviembre de 1860, arts. 16 y 19.

(2) Constitucion, art. 119, 2.ª y lei de 22 de diciembre de 1891, art. 70, 6.°

to personal destinado especialmente a ese objeto. Como el impuesto no se ha cobrado, las Municipalidades, en jeneral, no atienden este servicio y limitan su accion a proporcionar subvenciones a instituciones de enseñanza (1).

B) INSTRUCCION SECUNDARIA

La instruccion secundaria tiene por fin el desarrollo mas ámplio de los conocimientos elementales adquiridos en la primaria. Abarca la jeneralidad de las ciencias, sin especializacion de ninguna; no prepara para carrera determinada sino para todas en jeneral.

Esta instruccion no ha sido ménos atendida que la primaria desde los comienzos de nuestra vida independiente. Datan desde 1813 los oríjenes del Instituto Nacional, nuestro primer establecimiento fiscal de segunda enseñanza.

Las condiciones de esta enseñanza no tienen respecto de los individuos a quienes se proporciona, los caractéres de jeneralidad de la primaria. La mayoría de los ciudadanos llena su mision, aunque sea incompletamente, con ésta; la primera se adquiere por aquellos que desean perfeccionar sus

(1) La falta de extricto cumplimiento de estas disposiciones no ha impedido el progreso de la enseñanza primaria en la República, como lo indican los siguientes datos, de 1.° de octubre de 1899.

ESCUELAS FISCALES

Número de escuelas	1.351
Número del personal docente	2.299
Alumnos matriculados	115.535

A estas cifras deben agregarse las correspondientes a las escuelas particulares que no tenemos a la vista; pero que no bajan de 300 con 20.000 a 25.000 alumnos.

conocimientos, llegar a optar un título profesional, pues son base de todos y, su exijencia en la vida no es tan estricta como lo es la de la primaria.

El Estado debe, sin embargo, proporcionar esta enseñanza, porque dirije los espíritus a llenar mejor los fines sociales de seguridad y de adelantamiento; la iniciativa particular puede concurrir libremente a igual objeto.

No teniendo esta enseñanza los caractéres de jeneralidad, en cuanto a los individuos que la adquieren, se sostiene que la proporcionada por el Estado debe ser pagada por aquellos que la aprovechen y no soportado su costo por todos los contribuyentes.

Es cierto que no posee la instruccion secundaria ese carácter, en la condicion indicada; pero tiene carácter jeneral en cuanto a los conocimientos comprendidos en ella y en cuanto éstos son útiles y adaptables a todos los individuos. Esta circunstancia basta para que el Estado preste gratuitamente este servicio.

Y de la gratuidad de la enseñanza fiscal se deduce, fuera de las bases jenerales que la sustentan, la ámplia libertad de la enseñanza privada, pues miéntras aquella es costeada con fondos proporcionados por todos los contribuyentes, ésta sólo puede ser sostenida por los que ocurran a ella.

La organizacion de la enseñanza secundaria se funda en la lei sobre instruccion secundaria y superior de 9 de enero de 1879. Acerca del Consejo de Instruccion Pública, cuerpo directivo de la enseñanza, se tratará mas adelante, en capítulo especial.

La lei dispone el sostenimiento con fondos nacionales de establecimientos de instruccion secunda-

ria, a razon de uno a lo ménos en cada provincia, y declara que esta enseñanza es gratuita.

Los establecimientos aludidos, llamados comunmente *liceos,* son de dos clases: en los de primera, se enseña el curso completo de humanidades; en los de segunda, tan solo los tres primeros años de ese curso, que comprende seis.

El personal docente es nombrado por el Presidente de la República en la forma siguiente:

Los rectores y los profesores de curso en propiedad, a propuesta en terna del Rector de la Universidad, aceptada por el Consejo de Instruccion Pública.

Los demas profesores son designados a propuesta del rector del respectivo establecimiento, aceptada por el Rector de la Universidad.

Los interinos y empleados auxiliares lo son con la sola propuesta del rector del liceo (1).

La destitucion de estos empleados está sometida por la lei a disposiciones que contrarían la práctica constitucional. Los rectores solo pueden ser destituídos prévio informe del Rector de la Universidad, que proponga o apoye la medida, de acuerdo con el Consejo de Instruccion Pública; y los profesores de curso, prévio informe del rector del respectivo establecimiento, apoyado por el Rector de la Universidad (2).

La enseñanza es dirijida por el Consejo de Instruccion Pública, corporacion que dicta los planes de estudios, con aprobacion del Presidente de la República.

---

(1) Lei de 9 de enero de 1879, art. 35.

(2) Lei de 9 de enero de 1879, art. 36. Véase en el capítulo dedicado a los *Funcionarios Públicos*, la parte dedicada a la destitucion de estos.

Los profesores se someten a textos aprobados por el Consejo, el cual forma cada dos años una lista, de la que el rector de cada liceo, de acuerdo con el profesor del ramo, elije los que considera convenientes.

El personal docente de instruccion secundaria se prepara en el Instituto Pedagójico y aunque hasta ahora no se han dictado disposiciones que aseguren la carrera del profesorado a los alumnos del establecimiento, la seleccion del personal se hace jeneralmente de entre los que han obtenido título profesional en él.

La injerencia de la Administracion en los establecimientos particulares de segunda enseñanza está atribuida por la lei en los siguientes puntos:

1.° Prohibicion de fundar establecimientos y de enseñar públicamente alguna ciencia o arte a los que hubieren sido condenados por crímenes o simples delitos que traigan consigo inhabilitacion absoluta o especial para el desempeño de cargos u oficios públicos o profesiones titulares, miéntras dura la condena, pero la prohibicion es perpétua respecto de los condenados por crímenes o simples delitos contra la seguridad pública. En esta disposicion no se comprenden los delitos contra la seguridad interior del Estado.

2.° Ejercicio por el Consejo de Instruccion Pública, o por medio de delegados, de atribuciones de vijilancia y policía que se refieren a la moralidad, hijiene y seguridad de los alumnos y empleados.

3.° Intervencion en la colacion de grados, los cuales sólo son conferidos por el Estado, en conformidad a los reglamentos respectivos.

La lei extiende esta intervencion hasta los exámenes particulares de ramos exijidos para el bachi-

llerato en humanidades, con el cual termina la segunda enseñanza, y que deben ser rendidos ante comisiones nombradas por el Consejo de Instruccion Pública; de manera que no solo fija el Estado la prueba misma para obtener el grado, sino que exije certificado de haber rendido, ante comisiones oficiales, uno a uno los exámenes de todo el curso de humanidades, al que aspire a presentarse a aquella prueba.

Esta regla jeneral tiene una excepcion: son válidos para obtener grados los exámenes rendidos ante sus propios profesores por los alumnos de los seminarios de La Serena, Santiago, Concepcion y Ancud y de los colejios-seminarios de Valparaiso y Talca.

Esta excepcion manifiesta que la exijencia que aparece con carácter jeneral no tiene fundamento alguno y que bien puede someterse a la misma excepcion, convertida en regla, toda la enseñanza privada, limitándose la accion del Estado a la colacion de grados, en forma rigorosa que haga efectiva la seriedad de los estudios.

C) INSTRUCCION SUPERIOR

La lei de 9 de enero de 1879 llama instruccion superior a la que requiere el ejercicio de las profesiones científicas y literarias.

Esta instruccion se dá en la Universidad de Santiago y en las secciones universitarias establecidas para ciertas carreras en algunos liceos provinciales.

La Universidad tiene dos caractéres: es un cuerpo académico y un instituto docente. La vitalidad académica solo es conocida por algunas interesan-

tes publicaciones literarias y científicas que de tiempo en tiempo ven la luz pública. La importancia de la institucion se encuentra en su parte docente.

Se compone de cinco Facultades:

De Teolojía;

De Leyes y Ciencias Políticas;

De Medicina y Farmacia;

De Ciencias Físicas y Matemáticas; y

De Filosofía, Humanidades y Bellas Artes.

Los miembros de estas Facultades son académicos, docentes y honorarios. Los primeros no pueden exceder de quince y son elejidos por la misma Facultad. Los docentes son: 1.° los profesores de instruccion superior de ramos de la respectiva Facultad, que tuvieren nombramiento en propiedad; 2.° los profesores propietarios de clases superiores de instruccion secundaria que el Consejo de Instruccion Pública designe y 3.° los profesores extraordinarios en actual servicio. Son miembros honorarios los que obtuvieren este título por eleccion de la Facultad respectiva.

Las asignaturas universitarias corresponden a cada una de las Facultades; sin embargo, no existen las correspondientes a la de Teolojía.

Al frente de la Universidad se encuentra el Rector, designado por el Presidente de la República, prévia la presentacion de una terna formada por los miembros de la Corporacion, reunidos en claustro pleno, con asistencia de la mitad del total del número de miembros residentes en Santiago. Dura cuatro años en el ejercicio del cargo, pudiendo ser reelejido. Las Facultades son dirijidas por un Decano, designado por el Presidente de la República, prévia terna formada por la misma

Facultad; dura dos años, pudiendo ser reelejido.

Los profesores universitarios son nombrados por el Jefe del Estado a propuesta en terna formada por la parte docente de la Facultad respectiva, o prévio concurso; el Consejo de Instruccion Pública determina la forma de provision en cada caso.

Existen tambien profesores extraordinarios, designándose así a los que prévias pruebas de competencia son autorizados para enseñar. Sus cursos producen los mismos efectos que los de los propietarios.

La separacion de los profesores universitarios se somete tambien a reglas restrictivas, pues solo puede verificarse prévio el informe del Consejo de Instruccion Pública acordado por los dos tercios de los miembros que asistan a la sesion, y que apoye la medida.

Las Facultades confieren los grados de bachiller y licenciado.

El título de licenciado en la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas se considera título profesional de injeniero.

El de médico-cirujano se expide por el Rector de la Universidad, de acuerdo con el Consejo, a los licenciados en Medicina, prévias las pruebas reglamentarias.

El de abogado es expedido por la Corte Suprema a los licenciados en leyes, prévio un exámen ante la misma Corte.

Los exámenes de la enseñanza superior privada están sometidos a las mismas reglas que los de la instruccion secundaria.

La lei dispone que la enseñanza superior es gratuita.

Esta clase de instruccion no tiene el carácter de la secundaria; prepara especialmente para profesiones liberales que son jeneralmente seguidas por los individuos que buscan en ellas trabajo remuneratorio; la clase de estudios de cada Facultad es mui especial y no interesa a la jeneralidad de los miembros de la comunidad. A nuestro entender la lei puede determinar la gratuidad de la enseñanza superior costeada por el Estado, como puede tambien establecerla pagada, segun las circunstancias. Habrá momento en que no sea conveniente para la marcha económica nacional la existencia de una plétora de profesionistas que podrían dedicar su actividad al movimiento industrial, si hubieran recibido preparacion para ello o si no se encontraran con que su iniciativa había sido dirijida en otro sentido. En casos como éste, el gravámen para seguir los cursos profesionales sería un medio de limitar el número de individuos dedicados a ellos y, por consiguiente, el de los aspirantes a profesiones liberales.

Si esa plétora no existe; si el progreso jeneral del país y su situacion económica no son perturbadas por contar con elementos activos suficientes que no alcanzan a quitarle las profesiones liberales, el Estado debe proporcionar gratuitamente la enseñanza superior, que en todo caso contribuye, fuera de su fin directo, a elevar el nivel moral de la nacion.

D) DIRECCION DE LA ENSEÑANZA SECUNDARIA Y SUPERIOR

El artículo 145 (154 antiguo) de la Constitucion dice:

«Art. 145. Habrá una Superintendencia de edu-

cacion pública, a cuyo cargo estará la inspeccion de la enseñanza nacional y su direccion bajo la autoridad del Gobierno.»

Por su parte la lei de instruccion secundaria y superior de 9 de enero de 1879 dice:

«Art. 6.º Habrá un Consejo de Instruccion, encargado de la Superintendencia de la enseñanza costeada por el Estado, con arreglo al artículo 154 de la Constitucion.

«Art. 7.º Se compone el Consejo:

Del Ministro de Instruccion Pública que lo presidirá;

Del Rector de la Universidad;

Del Secretario Jeneral;

De los Decanos de las Facultades;

Del Rector del Instituto Nacional;

De tres miembros nombrados por el Presidente de la República;

De dos miembros elejidos en claustro pleno por la misma Universidad.

No concurriendo el Ministro de Instruccion Pública, el Consejo será presidido por el Rector, y a falta de éste, por el Decano mas antiguo entre los concurrentes.

«Art, 8.º Los miembros del Consejo nombrados por el Gobierno durarán tres años, cuatro años los elejidos por la Universidad, y los Decanos por el tiempo de su nombramiento, pudiendo todos ser nombrados o reelejidos indefinidamente.»

Las atribuciones del Consejo se dirijen pricipalmente a dictar los planes de estudio y reglamentos de los establecimientos correspondientes y determinar las pruebas para la colacion de grados, todo con aprobacion del Presidente de la República; intervenir en la designacion y separacion de empleados

segun las reglas establecidas por la misma lei y vijilar la marcha de la enseñanza y el cumplimiento de todas las disposiciones relativas a ella.

Se vé que, en jeneral, las atribuciones del Consejo se ajustan a los principios que hemos establecido en el capítulo dedicado a la *Administracion Consultiva*, pues se refieren a materias técnicas en cuya aplicacion se requiere siempre por la Administracion el auxilio de personas o corporaciones especialmeute competentes. Ejercitadas esas atribuciones correctamente, no pueden surjir jamás dificultades que embaracen la marcha de la enseñanza ni menoscaben las atribuciones constitucionales del Presidente de la República.

Pero se notará que la composicion del Consejo y el campo de su atencion no corresponden al precepto de la Constitucion, la cual quiso que una Superintendencia, bajo la autoridad del Gobierno, inspeccionara y dirijiera toda la enseñanza nacional. El Consejo creado por la lei de 1879 puede llamarse propiamente Universitario, pues lo forman solamente elementos de esa institucion; en cuanto a su accion no alcanza a la enseñanza primaria ni a la especial, concretándose a la secundaria y superior. A esta idea obedece su composicion, limitándose en lo que corresponde a la instruccion secundaria a dar cabida al Rector del Instituto Nacional y al Decano de Humanidades.

Un Consejo con mas extension en su personal, en el cual tengan cabida personas competentes de las diversas clases en que se divide la enseñanza, y que esté mas cerca del Gobierno, fué lo que quiso la Constitucion para confiarle la vijilancia y direccion de la enseñanza jeneral, lo que no obsta para la existencia del Consejo de la Universidad,

dedicado especialmente al servicio de esta institucion, y con la independencia necesaria para manejarla.

La organizacion del Consejo de Instruccion Pública de Francia se acerca mas a ese ideal. Es formado por elementos de toda la enseñanza, inclusive la particular, y es verdadero asesor del Ministerio de Instruccion Pública.

E) INSTRUCCION ESPECIAL

La instruccion especial, como la entiende nuestra lejislacion, tiene por objeto preparar a los individuos para el desempeño de funciones públicas y el ejercicio de industrias y artes.

La lei de instruccion secundaria y superior la contempla en sus disposiciones jenerales, aunque no consagra a ella ninguna de carácter particular. Dice en su artículo 1.°:

« Art. 1.° Con fondos nacionales se sostendrán establecimientos de enseñanza destinados:

2.° A la instruccion especial, teórica y práctica que prepara para el desempeño de cargos públicos y para los trabajos y empresas de las industrias en jeneral. »

Inmensa es la importancia de esta instruccion. Paises de vieja historia, llenos de vida intelectual y de ámplio progreso material, no omiten hoi sacrificios para dar educacion práctica a la juventud, preparándola a la lucha por la vida, día a día mas complicada porque así la hacen los gustos y los medios actuales. Con mayor razon deben atender esa enseñanza los paises nuevos que habrán de fundar gran parte de su bienestar y la seguri-

dad de su porvenir en el progreso de su comercio y de sus industrias.

La enseñanza clásica forma la vida del espíritu y ella prepara mui convenientemente para la atencion de nuestras exijencias morales y para la vida social en jeneral; pero la actividad contemporánea exije enérjicas manifestaciones de la iniciativa individual, que encuentra guía e impulso con la adquisicion de conocimientos prácticos.

Entre nosotros se ha atendido en parte esta enseñanza; principalmente en lo que se refiere a la agricultura y algo a la minería. Existen establecimientos de enseñanza especial, dependientes de los diversos Ministerios, segun la naturaleza de cada uno y rejidos por reglamentos tambien particulares.

Las Escuelas Naval, Militar y de Clases, brillantes centros de educacion militar, preparan para la carrera de las armas. Existen el Conservatorio Nacional de Música y la Escuela de Bellas Artes. El Instituto Agrícola forma injenieros agrónomos, y las Escuelas de Agricultura empleados de campos y cultivadores. La Escuela de Artes y Oficios proporciona mecánicos y otros ajentes de la industria. Las Escuelas de Minería forman individuos prácticos en el servicio de esa importante industria nacional. El comercio comienza tambien a ser atendido con el Instituto Técnico Comercial de Santiago.

La naturaleza diversa de los reglamentos a que están sometidos estos establecimientos nos impide exponerlos en este trabajo. Todos ellos son atendidos por directores y profesores especiales, existiendo para algunos juntas de vijilancia que forman una especie de consejo directivo.

La instruccion especial es gratuita. Los estable-

cimientos particulares no están sometidos a restriccion alguna.

F) PROPIEDAD LITERARIA Y ARTÍSTICA

El punto de que vamos a tratar no corresponde propiamente a la materia administrativa que acabamos de estudiar; lo consideramos aquí por decir relacion con el movimiento intelectual. Si bien es cierto, por otra parte, que él puede ser estimado propiamente como materia del Derecho Civil, es, sin embargo, conveniente tratarlo, pues ofrece tambien aspecto administrativo.

La cuestion relativa a la propiedad literaria y artística ha surjido despues de la invencion de los medios destinados a la reproduccion de las obras de esos jéneros y atañen principalmente las observaciones que vamos a formular a la propiedad literaria, ya que la imprenta facilita universalmente la reproduccion de los trabajos escritos.

Los primeros privilejios otorgados despues de la invencion de la imprenta para la publicacion exclusiva de obras literarias, lo fueron a favor de los editores, pues los autores, que ántes tenían interés en que sus obras fueran copiadas para la circulacion, veían con gusto que se les reprodujeran gratuitamente, contentándose con la satisfaccion del interés que lograban despertar en el público. Luego la popularizacion proporcionó ganancias a los editores y en el siglo XVIII comenzaron los autores a considerar que esa ganancia no podía ser apropiada por quien solo tenía parte material en la ejecucion de la obra.

Este fundamento pecuniario dió oríjen al reco-

nocimiento de la propiedad literaria, que lo tiene tambien en el carácter de la obra intelectual, que siempre es manifestacion íntima del autor, cuya personalidad está marcada en su trabajo.

La existencia del derecho de autor ha sido mui debatida. Proudhon lo ha negado con enerjía, y aplicado a la distribucion de las obras de la intelijencia sus mas avanzadas doctrinas socialistas, pues sostenía que el Estado debía subvencionar a los autores para convertir sus obras en propiedad comun (1).

No necesitamos entrar en la exposicion de debates doctrinarios, pues hoi es universalmente reconocido el derecho de autor por la lejislacion de cada país (2).

La nuestra tiene fundamento en el artículo 143 de la Constitucion que dice:

« Art. 143. — Todo autor o inventor tendrá la propiedad exclusiva de su descubrimiento, o produccion, por el tiempo que le concediere la lei; y si ésta exijiere su publicacion, se dará al inventor la indemnizacion competente. »

El Código Civil dice:

«Art. 584.—Las producciones del talento o del injenio son una propiedad de sus autores.

«Esta especie de propiedad se rejirá por leyes especiales.»

La lei a que se refieren las disposiciones anteriores es de 24 de julio de 1834.

Segun ella los autores tienen el derecho exclusivo

(1) DARRAS, *Du droit des auteurs et des artistes.* —PROUDHON, *Majorats litteraires.*

(2) Acerca de doctrinas pueden verse las obras ya citadas de Proudhon y Darras y las de Laboulaye, los discursos parlamentarios de Macaulay. Obras de don Andrés Bello (t. IX, páj. 419) y las Vistas fiscales de don Ambrosio Montt.

durante su vida de vender o distribuir en Chile sus obras.

Los herederos gozan por cinco años del mismo derecho, prorrogables hasta diez al arbitrio del Gobierno; si el fisco fuese el heredero la obra pasa a ser de propiedad comun.

Los autores y sus herederos pueden transmitir sus derechos a cualquiera persona.

El propietario de un manuscrito de obra póstuma goza de su propiedad exclusiva por diez años improrrogables.

Para entrar en el goce de los derechos que concede la lei, basta depositar préviamente tres ejemplares de la obra en la Biblioteca Nacional, haciéndose constar en el frontispicio la propiedad.

El Código Penal, en su artículo 471, castiga con presidio o relegacion menores en sus grados mínimos o multa de ciento a mil pesos, al que cometiere alguna defraudacion en la propiedad literaria, aplicándose al perjudicado los ejemplares u objetos contrahechos y tambien los útiles empleados en la ejecucion del fraude cuando solo pudiesen usarse para cometerlo.

III

VÍAS Y MEDIOS DE COMUNICACION

El progreso humano es el resultado del trabajo comun de las sociedades, del esfuerzo de todos los pueblos unidos entre sí. Esta union se facilita y se estrecha por los medios de comunicacion. La disminucion de las distancias, por decirlo así, producida por las facilidades que se introducen en los sistemas de viabilidad y de transporte, incrementa el comercio, una de las industrias que mas contribuye al progreso social y pone en contacto los espíritus de todas las naciones. El aislamiento de las sociedades acarrea la debilidad en las fuerzas intelectuales y físicas y así se ven paises civilizados que no progresan, o no alcanzan el grado de adelanto de otros que reunen condiciones semejantes de vitalidad, porque carecen de trato frecuente y fácil con los demás Estados.

En esta materia, se comprenden dos secciones perfectamente distintas y cuya separacion, además de ser lójica, es conveniente para fijar las atribuciones del Estado a este respecto. La primera abarca el conjunto de medios de comunicacion, propiamente dichos, como ser: caminos, correos y telégrafos. El segundo tiene mas extension porque exije mayor variedad de actos, y comprende las vías férreas o ferrocarriles, y las líneas de navegacion. Pueden encerrarse en la denominacion *de medios de transporte*. Suele llamarse *viabilidad* al conjunto de servicios de esta clase.

Estudiaremos separamente cada una de las vías o medios de comunicacion en su réjimen administrativo.

A) CAMINOS

El Estado tiene el deber de mantener caminos para las comunicaciones dentro de su territorio. La vida nacional requiere la existencia de este medio de comunicacion, y solo el Estado, sea central o local, puede y debe satisfacer esta necesidad, con el carácter jeneral. La iniciativa individual puede entrar como coadyuvante, pues no tendría poder suficiente para la formacion de las grandes vías nacionales. Aun suponiendo que el esfuerzo individual lograse reemplazar al del Estado en alguna parte, la Administracion tomaría injerencia a lo menos en el réjimen de un servicio que es nacional.

Una condicion de los caminos *públicos*, es la gratuidad del tránsito y esta condicion no puede ser satisfecha sino por el Estado, con el dinero de todos los ciudadanos. La iniciativa individual se manifiesta en materias de otro carácter, como en la beneficencia, impulsada por la virtud, en la instruccion, por el espíritu de propaganda de las ideas; pero en la viabilidad, considerada principalmente en vista del interés más jeneral, como cuando se trata de largas y costosas vías de comunicacion, solo podría presentarse teniendo a la vista un interés pecuniario, recompensa efectiva del desembolso de dinero y del trabajo material.

Los particulares podrán llegar hasta la construccion de ciertos caminos que sean benéficos para muchos y entregar gratuitamente su uso al público; pero aun en este caso, será ante todo el beneficio propio que les produzca la existencia de la nueva vía, lo que les impulse a llevar a cabo su ejecu-

cion. En los grandes caminos de uso mas jeneral, no entraría la iniciativa particular sino en forma de asociacion y en busca de un interés del dinero invertido y de una remuneracion del trabajo empleado y, en consecuencia, el tránsito no sería gratuito; lo que menoscaba por su base la propia existencia de los caminos.

Incumbe, por consiguiente, a la Administracion, construir y mantener caminos destinados al uso público.

Ahora bien, este deber ¿cabe dentro de las atribuciones de la Administracion Central o es atencion meramente local y, en consecuencia, corresponde al Municipio?

No es posible dar una regla jeneral sobre este punto, porque es necesario, como debe hacerse cada vez que se trata de distinguir las atribuciones entre el gobierno central y el local, separar los intereses jenerales de los que afectan directamente a la localidad. Caminos hai que son de un interés jeneral y otros que lo son restrinjido a una o mas localidades. Por esto deben clasificarse en *nacionales*, que son las grandes vías directas, y *municipales*, las que se comunican con aquellas dentro de un determinado territorio municipal, o que sólo comunican entre sí dos o mas de estos territorios (1).

Sobre esta base, corresponde a una lei de carácter jeneral, la reglamentacion de los caminos nacionales, comenzando por su construccion y con-

(1) Existe en Chile esta division. La lei de 22 de diciembre de 1891 en su artículo 25 trata de los caminos que se costean con fondos municipales y solo sobre ellos dá injerencia a la Municipalidad. Los demás son atendidos por la Administracion Central.

tinuando con las reglas que han de rejir su uso. La denominacion que damos a esta clase de caminos no importa que su construccion y mantenimiento corresponda exclusivamente al poder central o tenga alguna participacion el Municipio: lo que queremos es manifestar que están sometidos a una lei especial y nó entregados a disposiciones municipales, como pueden estarlo los de la otra categoría. En esta virtud, la lei puede encargar al Municipio el mantenimiento, vgr.: del camino nacional, con sujecion a sus propias disposiciones. Sin embargo, dentro de la independencia de intereses, cabe mejor esta atencion al poder central en las vías nacionales, como le corresponde al municipal en las que llevan la otra denominacion.

La division que hemos hecho se refiere a un punto de vista en que se han considerado los caminos, y que consiste en determinar a qué parte de la Administracion corresponde la atencion de esta exijencia social. La ubicacion de los caminos, las necesidades que cada uno está llamado a servir, los lugares que ponen en comunicacion, dan oríjen a otras clasificaciones que dependen, naturalmente, de las circunstancias que concurren en los diversos paises. Estas clasificaciones no obedecen a principios ciertos y son creaciones propias de la lei positiva, que se inspira en las condiciones especiales de lugar y de tiempo.

Rije sobre caminos, en parte, la lei de 17 de diciembre de 1843 que los divide en *públicos* y *vecinales*, comprendiendo en la primera denominacion los que comunican una ciudad, villa o lugar con otra ciudad, villa o lugar (1), y en la segunda

(1) Arts. 19 y 20.

los que comunican los fundos particulares con los caminos públicos (1). La injerencia del Estado en los de la segunda clase se limita a fijar ciertas condiciones de ancho para la seguridad de los transportes y a la aplicacion de las reglas de policía.

Establece la misma lei un principio jeneral que constituye una verdadera expropiacion: consiste en que los fundos colindantes de los caminos quedan gravados con la carga de dar tierra, piedras u otros materiales para los terraplenes, salvo la justa compensacion de los *perjuicios que por la extraccion* se les infieran (2). La lei no abona la expropiacion de los materiales, es decir el justo precio de éstos, sino que se limita a cubrir el importe de los perjuicios ocasionados por su extraccion (3).

En cuanto a la apertura y reparacion de caminos, se ha dictado un decreto en 16 de setiembre de 1897, que reglamenta esos trabajos, hace una clasificacion especial de los caminos para ese objeto y deslinda los deberes que incumben a la Administracion Central y a las Municipalidades.

Los fondos fiscales consignados para caminos en la Lei de Presupuestos, se invierten en su apertura y reparacion en el siguiente órden de preferencia:

1.° Los que unen los centros de poblacion con las estaciones de las líneas férreas;

---

(1) Art. 37.

(2) Art. 28.

(3) Por decretos de 22 de abril y 3 de mayo de 1844 se mandó pagar a doña Dolores Prado el valor de ripio y piedra sacados de su fundo para el camino entre Santiago y Valparaiso. Estos decretos se dejaron sin efecto por otro de 17 de diciembre de 1846, en virtud de lo dispuesto por el artículo 28 de la lei de 1842. El artículo 2.° de ese decreto dice:

«En lo sucesivo no se abonará a propietario alguno la tierra, ripio, piedras, ni los demás materiales que fueren necesarios para el terraplen de los caminos que pasaren por los fundos de donde se extraigan.»

2.° Los que unen capitales de provincias entre sí;

3.° Los que unen la capital de la provincia con las cabeceras de los departamentos que la componen;

4.° Los que van de las capitales de las provincias a los puertos; y

5.° Los que van de las capitales de los departamentos a los puertos.

La atencion de los caminos que ligan las capitales de departamentos entre sí y de los que ponen en relacion la cabecera de cada uno de ellos con los pueblos, villas o aldeas del mismo, corresponde a las Municipalidades respectivas.

Los puentes son parte integrante de los caminos y para su construccion y reparacion se sigue el mismo órden de preferencia establecido para aquellos (1).

En todo caso se dá preferencia a aquellos puentes para cuya construccion los vecinos o las Municipalidades contribuyen con alguna cuota. Se ha introducido la costumbre de indicar el monto de esta cuota en la partida respectiva de la Lei de Presupuestos.

El Código Penal castiga al que infrinjiere las leyes o reglamentos sobre apertura y conservacion de las vías públicas con prision en su grado mínimo (2).

El servicio de caminos depende del Ministerio de Industria y Obras Públicas.

---

(1) La Lei de Presupuestos de 1900 consigna para caminos y puentes fondos que deben invertirse conforme al decreto de 16 de setiembre de 1897.

(2) Código Penal, art. 495, 13.°

B) CORREOS

La comunicacion por medio del Correo es mui antigua; desde los más remotos tiempos se conocen correos a pié o a caballo que llevaban órdenes de los jefes de tribus o de los monarcas. Es preciso considerar que en todo el primer período de la historia del *Correo,* el servicio se establece para que aproveche oficialmente a los jefes de naciones o de tribus y nó a los particulares, los cuales tienen que valerse de medios propios para sus comunicaciones. Ciro fué el primero que estableció el Correo bajo forma mejor ordenada; pero siempre destinado al uso oficial (1). Bajo el mismo aspecto se conoce en el Imperio Romano; Suetonio dice que Augusto estableció correos a pié, pero mas tarde destinó vehículos especiales con el fin de transportar correspondencia *para que se le informase pronto de lo que aconteciese en provincias* (2). La Grecia conoció tambien este sistema de correos.

En la Edad Media continuó la misma práctica y crearon servicio particular de correos varios conventos y otras instituciones. Son en este tiempo notables los pertenecientes a los Benedictinos de Cluny y a la Universidad de Paris (3).

Luis XI fué el primer monarca que dictó reglas especiales sobre el servicio de correos; pero siempre sobre la base de que había de ser utilizado oficialmente y nada más. El edicto que contiene sus disposiciones es de 19 de junio de 1464 y prohibe

(1) JENOFONTE, *Ciropedia*, cap. VI, t. II.—HERÓDOTO, *Urania*, XCVIII, t. II.

(2) SUETONIO, *Los Doce Césares*, Augusto XLIX.

(3) BELLOC, *Les postes françaises.*

en su artículo 9.° el uso de los correos a toda persona, salvo con permiso del Rei, condenando con pena de muerte al empleado que se preste a servir a otros, pues, agrega, la comodidad de lo que se establece es tan solo para el servicio del monarca (1). Sin embargo, desde el edicto de Luis XI, el correo, como institucion de particulares o política continuó desarrollándose. En los siglos XVI y XVII los particulares se sirven ya de los correos oficiales y en el XVIII se incorpora entre las más importantes instituciones del Estado.

La remuneracion que los particulares pagaban por el servicio de correos era tasada segun la distancia que recorría la comunicacion y cubierta por la persona a quien se dirijía. Las tarifas eran mui altas, lo cual impedía, naturalmente, el progreso de la institucion y dificultaba el comercio y las relaciones entre los individuos. A principios del siglo XIX existía en Inglaterra la tarifa siguiente, por cada comunicacion:

Por cualquiera distancia que no exceda de 15 millas	4	peniques
De 15 a 20 millas	5	»
» 20 a 30 »	6	»
» 30 a 50 »	7	»
» 50 a 80 »	8	»
» 80 a 120 »	9	»
» 120 a 170 »	10	»
» 170 a 230 »	11	»
» 230 a 300 »	12	»

El fuerte recargo en el transporte de correspon-

(1) BELLOC, *Les postes françaises.*

dencia y las dificultades consiguientes al pago de su valor por el que la recibía, demandaban una reforma. Ocupóse de ella Rowland-Hill, hombre de condiciones modestas, quien formuló en 1837 una modificacion completa del sistema vijente, la cual fué aceptada primero en Inglaterra en 1840 y poco a poco en todos los paises. Consistía la reforma en adoptar una tasa única, que fué de un penique, para cualquier distancia, con relacion al peso de la correspondencia. Para facilitar la introduccion de la reforma y hacer que el pago del transporte se hiciera por la persona remitente inventó la *estampilla postal.*

La reforma de Hill fué al principio mui combatida, porque se consideraba el Correo como un verdadero impuesto y una fuente de entradas para el Estado. Implantada en 1840 en Inglaterra, ocasionó tan solo en ese año una pérdida para el tesoro inglés de 29.000,000 de francos; pero esta pérdida fué disminuyendo año a año con el progreso inmenso del comercio, debido en gran parte a la facilidad introducida en las comunicaciones (1). No es raro que la reforma que encontró resistencias en Inglaterra, las encontrara tambien enérjicas en Francia, donde se implantó solamente en 1849.

Los inmensos beneficios de la reforma de Hill han sido posteriormente aumentados por los Congresos postales, que han tenido lugar desde 1863 (Paris) y principalmente por el de Berna en 1874. del cual nació la Union Postal Universal, que tanto contribuye a facilitar las comunicaciones postales, estrechando por este medio las relaciones entre los Estados que forman parte de ella.

(1) P. Leroy Beaulieu, *Science des Finances.*

Por lo que toca al desarrollo de la institucion en Chile, hemos de proporcionar algunos datos históricos.

A mediados del siglo XVII, el servicio de Correos era hecho por soldados españoles que conducían las comunicaciones oficiales y que se encargaban de las pocas de los particulares. En cuanto a la correspondencia con Europa se conducía una vez al año. Ya existía el cargo de *Correo Mayor de las Indias,* conferido en 1514 a don Lorenzo Galindez de Carvajal, a cuya familia quedó ligado, como privilejio o monopolio, el servicio de Correos, que proporcionaba crecidas rentas. Las dificultades que surjieron con este órden de cosas fueron tantas que obligaron al Rei a poner en manos del Estado el servicio; pero como no era fácil ordenarlo, dadas las circunstancias del monopolio, se convino con los que lo usufructuaban, su entrega mediante fuerte indemnizacion. Así quedó en poder del monarca el Correo de Chile en 1772 (1).

Las tarifas eran mui elevadas y lo fueron aun más a principios de la Independencia. Con el objeto de aumentar los ingresos fiscales, el Congreso Nacional las elevó en octubre de 1811, lo cual produjo como resultado el mantenimiento de cierta incomunicacion entre los habitantes de la República (2). En 1824 se trató de poner remedio a esto, y se modificó la tarifa, por decreto de 2 de noviembre de ese año (3). Sin embargo, fué siempre tan elevada que una carta sencilla pagaba, desde San-

(1) DIEGO BARROS ARANA, *Historia Jeneral de Chile*, tomos V y VI.

(2) *Sesiones de los Cuerpos Lejislativos*, t. I.

(3) *Boletin de las Leyes*, t. II, páj. 75.

tiago a Valparaiso, un y medio real, es decir, 18 3/4 centavos. La base de estas tarifas era la existente en todas partes, es decir, segun la distancia y pagada por la persona que recibía la correspondencia. El decreto anterior rijió hasta 1852, año en que por lei de 20 de octubre se aceptó la reforma de Rowland-Hill, introduciéndose el pago del transporte de correspondencia por el peso y con la tasa única, sin tomarse en consideracion la distancia y adoptándose la estampilla postal, debiendo pagarse, en consecuencia, el transporte por el que envía la correspondencia. La importante reforma introducida en Inglaterra, en 1840, no había llegado tarde a Chile.

Expuestos los antecedentes históricos de la institucion de que nos vamos ocupando, pasamos a considerarla bajo sus diversas fases y con relacion a las cuestiones que la afectan.

Se nos ofrece, como en las demás materias de interés comun, en primer término, la injerencia del Estado en un servicio que, al parecer, no es una de sus atribuciones propias, ya que la iniciativa individual no pugna con la social en la atencion de una necesidad que no exije ni el uso de la fuerza, ni límites a la libertad, ni otras manifestaciones del derecho.

Si se consideran el objeto y las condiciones que debe llenar el Correo, habrá de convenirse en que solo el Estado está en situacion de satisfacer aquel y de cumplir debidamente éstas. En efecto, existe un interés comun, extendido no tan solo al territorio de un Estado, sino tambien al de los demás, en que sea fácil, segura y expedita la comunicacion escrita, y cada vez que se presenta un interés tan jeneral, el Estado se vé compelido

a injerirse de alguna manera en él, como que afecta a todos los miembros de la asociacion. Ahora bien, si por ser interés de los que entran en la clasificacion de jenerales, el Estado ha de tomar participacion en su satisfaccion, se llegará a convenir que solo él puede, no ser auxiliador o fomentador, sino monopolista, considerando las condiciones que el servicio exije para cumplir sus fines. Se sabe que como garantía jeneral, la ofrece siempre mayor el Estado que los particulares en empresas que afectan a todos los ciudadanos y en las cuales no son necesarios conocimientos ni medios técnicos; el Correo ha de proporcionar ámplia garantía. Su distribucion, ya que es un interés comun, ha de extenderse a todo el territorio del Estado, sea que los puntos que atiende proporcionen o nó remuneracion de los dineros que en el servicio se invierten; condicion que buscaría siempre el particular. Por fin, el secreto de la correspondencia, principio que forma parte del derecho público moderno, no lo puede guardar nadie mejor que el Estado, depositario de la fé pública.

Económicamente considerado, el servicio de correos no es un monopolio en el sentido de que sea para el Estado objeto de lucro; lo es tan solo bajo el aspecto de que él únicamente puede atenderlo, sin injerencia alguna de la accion particular. Pero no debe el Estado buscar en esta atencion pública una fuente de ingresos para sus arcas, sino apénas la remuneracion del servicio que presta, como indemnizacion y como medio de evitar abusos en las relaciones que se establecen por medio del servicio mismo. Y no debe calificarse como impuesto porque no es proporcionado al haber del contribuyente; se paga igual transporte de una carta tanto por el rico como por el pobre.

El secreto de la correspondencia epistolar no admite hoi discusion alguna e incorporado como garantía constitucional en los Estados modernos, se hace difícil creer que otra hubiera sido la regla dominante en épocas anteriores; no como sistema abusivo de conducta que pudieran seguir los funcionarios encargados del servicio, sino como norma señalada por disposiciones positivas. El edicto de Luis XI, de 19 de junio de 1464, ya citado como una de las bases de la institucion, determina en sus artículos 13 a 17, que los ajentes del Correo deben tomar conocimiento de la correspondencia *para asegurarse de que no contiene nada que sea contrario al servicio del Rei.*

Conocido es en la historia política de Europa el famoso *cabinet noir*, inventado, segun unos por Richelieu, y que tomó ámplio desarrollo en Francia en el reinado de Luis XIV. Las cartas eran abiertas y copiadas oficialmente por empleados especiales que dependían del propio Director de Correos. La violacion de la correspondencia formaba parte de las atribuciones del monarca hasta 1790 en que la Asamblea Nacional decretó el secreto. Y ha llegado a tanto la severidad de la lejislacion francesa, que una carta abierta por otra persona que el destinatario, no tiene valor en juicio, aunque sea útil prueba para el que la ha abierto (1).

El *cabinet noir* ha existido tambien en Austria.

Entre nosotros ha sido jeneralmente respetado el principio de la inviolabilidad de las cartas, con rarísimas excepciones, es decir, de carácter público, pues no puede tomarse en cuenta la apertura de cartas llevada a efecto por funcionarios inescrupu-

(1) BATBIE, *Droit Public et Administratif*, t. II.

losos del mismo ramo de Correos; el respeto al principio, decimos, no se ha violado por obra de autoridad pública, con fines premeditados de carácter político o de otra naturaleza, sino en rarísimas y muy conocidas ocasiones.

La Constitucion asegura el secreto de la correspondencia (1) y conforme a este principio contiene reglas especiales que lo afirman la Ordenanza Jeneral de Correos (2). El Código Penal castiga, por su parte las contravenciones (3).

La Constitucion exceptúa los casos expresamente señalados por la lei. Estos se refieren a la investigacion judicial y se establecen en interés de la comunidad. Tienen lugar en los casos indicados en los Códigos de Procedimiento.

El incremento del Correo marcha con el progreso jeneral de la humanidad. El aumento de poblacion, la instruccion, las facilidades introducidas en los sistemas de transporte desarrollan las comunicaciones. El mayor número de habitantes hace que se distribuyan éstos en mayor extension de territorio y que se separen los individuos de una misma familia; por su parte la instruccion proporciona el medio indispensable para hacer uso del Correo y abre al espíritu campo para establecer y estrechar las relaciones; los transportes son indispensables en el servicio, que será mejor atendido en gran parte, miéntras mejores sean aquéllos. A

(1) Artículo 138: «La correspondencia epistolar es inviolable. No podrán abrirse, ni interceptarse, ni rejistrarse, los papeles o efectos, sino en los casos expresamente señalados por la lei.» V. *Ordenanza de Correos*, art. 95.

(2) *Ordenanza Jeneral de Correos*, de 5 de noviembre de 1857, arts. 23, 4.°; 40, 2.° y 190.

(3) *Código Penal*, arts. 146 y 156.

ordenar todo este progreso en ramo tan importante de la Administracion, contribuyen, como lo hemos dicho, los Congresos postales; en ellos han jerminado las ideas, que llevadas a la práctica por los Estados que forman parte de la Union Postal Universal, han elevado a tanta altura una institucion que va unida al progreso intelectual y material de las sociedades.

La responsabilidad jeneral del Estado en el servicio del Correo tiene principalmente un carácter moral. Responden personalmente sus ajentes por faltas penadas por la lei positiva o por neglijencia en el desempeño de sus funciones; pero esta clase de responsabilidad dice mas bien relacion entre el Estado y sus ajentes que entre éstos o aquél y el particular perjudicado. El secreto mismo que debe conservarse impide llegar a establecer perfectamente el alcance de la responsabilidad, respecto del perjuicio que la falta u omision pudiera reportar al damnificado. En consecuencia, esta responsabilidad se hace efectiva teniendo principalmente en vista el resultado moral.

La organizacion de este servicio parte de la lei de 5 de noviembre de 1857 que autoriza al Presidente de la República, por el término de un año, para dictar una Ordenanza Jeneral de Correos. Esta Ordenanza lleva la fecha del 22 de febrero de 1858. Crea una Direccion Jeneral de Correos y Telégrafos, a cuyo cargo se confían ámbos servicios, que segun la Ordenanza forman uno solo. Este sistema, conveniente y que facilita la atencion de las comunicaciones, se modificó por decreto de 31 de enero de 1872, por el cual se creó una Direccion especial de Telégrafos. Últimamente se ha reaccionado, adoptando el antiguo órden, que existe en los paises

más adelantados. Está ya aprobado por la Cámara de Diputados, el proyecto de lei que crea una sola Direccion de Correos y Telégrafos.

De la Direccion Jeneral de Correos dependen los administradores, quienes tienen a su cargo las oficinas de Correos del punto en que residen.

En cada capital de provincia existe un administrador principal, jefe de los administradores locales de toda la provincia.

En las pequeñas localidades, villas o aldeas se nombran comisionados de estafetas.

La Ordenanza contiene los detalles del servicio.

La tarifa postal ha sido fijada por lei de 19 de noviembre de 1874 y no ha sido modificada a pesar de las depreciaciones que ha sufrido el valor de la moneda nacional.

La institucion ha recibido el ensanche que le han impreso los Congresos postales y el servicio se ha extendido a numerosas materias que, aunque no caben precisamente en su naturaleza, pueden ser atendidas por ella con ventajas considerables para los individuos y para el progreso humano. Transporta encomiendas, verifica pagos, vende obras de autores nacionales y extiende al extranjero la mayor parte de las operaciones en este nuevo campo de su actividad.

El servicio de Correos está a cargo del Ministerio del Interior.

c) TELÉGRAFOS Y TELÉFONOS

Unidos estrechamente al Correo por la naturaleza del servicio que prestan, se encuentran los telégrafos, teléfonos y demás medios de comunicacion

semejantes. Sin embargo, considerados bajo el aspecto industrial, la necesidad del uso de estos segundos medios de comunicacion no se presentan con el carácter indispensable que se ofrece en el Correo; de aquí que sea posible, segun las circunstancias concurrentes en cada país, dar participacion a la iniciativa individual. La urjencia mas o ménos calificada de hacer una comunicacion no es suficiente motivo para sostener el monopolio exclusivo del Estado; basta para ello el Correo. Por otra parte, no concurren para los sistemas de comunicacion de que tratamos, las condiciones que exijen que el Correo esté únicamente en manos del Estado.

La inviolabilidad de la correspondencia epistolar, principio dominante en el servicio de correos, tiene tambien en los otros sistemas de comunicacion un principio análogo en su base; pero mui diferente por las circunstancias que acompañan a su desarrollo. El secreto debe ser mantenido en el telégrafo como en el correo; mas, sin que los funcionarios encargados de guardarlo pongan esfuerzo alguno de su parte, lo conservan en este último servicio porque no conocen el contenido de las comunicaciones, en tanto que en el primero les es conocido desde el primer momento el texto íntegro de éstas, necesitando, en consecuencia, mantenerlo por medio de la voluntad. Al conocerse el secreto en el Correo, se comete una falta, se viola un derecho; al tomarse conocimiento en el segundo se cumple con un deber, cual es el de transmitir lo que se quiere comunicar por el remitente.

Esta sustancial diferencia en uno de los capitales puntos que obligan al Estado a tener el monopolio del Correo, como representante de la fé pública, le

impide tomar a su cargo exclusivamente el servicio de telégrafos. Si llega, en la práctica, a verificarlo ha de ser por circunstancias especiales, sea de seguridad interna o esterna, sea de cualquiera otra naturaleza.

Estimamos que en este punto, la accion del Estado puede concurrir con la iniciativa particular.

Como existe un interés público en la materia, el Estado la reglamenta y al efecto se ha dictado la lei de 10 de noviembre de 1852, en virtud de la cual al ponerse al servicio una línea telegráfica debe darse cuenta a la autoridad administrativa, indicándose el lugar de la oficina y los nombres de las personas empleadas en la transmision y recepcion de comunicaciones.

En cuanto al servicio telegráfico del Estado, rije el decreto de 31 de enero de 1872 que establece una Inspeccion Jeneral, título que la Lei de Presupuestos de 1883 cambió por el de Direccion Jeneral de Telégrafos.

Los empleados de telégrafos en jeneral están obligados a guardar el secreto de las comunicaciones y a otras restricciones en casos de asonadas o motines y cuyas violaciones castigan los artículos 337 a 340 del Código Penal, que castiga tambien a los que perturbaren el servicio o interrumpieren las comunicaciones.

El servicio de teléfonos es en Chile hecho por instituciones particulares sometidas a los reglamentos municipales en su explotacion.

La atencion del servicio de telégrafos corresponde al Ministerio del Interior.

D) FERROCARRILES

La comunicacion y transporte por medio de los ferrocarriles constituye uno de los grandes progresos de la segunda mitad del siglo XIX y sus beneficios en favor de la comunidad no pueden ser indiferentes al Estado. El costo elevado de su construccion no permite llevarla a cabo por los particulares sino cuando de su explotacion resulta un interés conveniente para el capital invertido. Cuando un Estado cuenta con dineros suficientes debe emplearlos primordialmente en obras de esta clase que son reproductivas porque elevan la riqueza nacional.

La actividad individual y la social marchan acordes en esta materia y ésta suple a aquella cuando falta, sin menoscabo de ningun derecho.

Para Chile la comunicacion por medio de los ferrocarriles es de vital importancia. Sus industrias naturales, la agricultura y la minería requieren fáciles medios de transporte, que son exijidos por otra parte, por la configuracion misma del territorio. Una larga vía central con ramificaciones a los puertos y a la cordillera abre el camino al mejoramiento industrial y asegura la riqueza pública.

El Estado ha otorgado siempre facilidades a las empresas particulares de ferrocarriles; pero dadas las condiciones del país, se impone su explotacion por la Administracion Pública, que no vé en ella un objeto de lucro, sino un medio de proteccion a la industria y al bienestar comun.

Esta peculiaridad de Chile, que tiene un fisco relativamente rico juntamente con una sociabilidad

cuya fortuna no es poderosa, permite convertir al Estado en empresario de ferrocarriles, actividad que no corresponde a sus fines propios y que ejercita en bien de la comunidad, construyendo vías férreas y explotándolas con tarifas bajísimas de verdadera proteccion nacional.

La lejislacion sobre ferrocarriles se refiere a los fiscales. En cuanto a los particulares, que hoi son limitadísimos, solo existen disposiciones de policía (1). Las demás no son de carácter jeneral y se contienen particularmente en cada una de las leyes que autorizan la construccion u otorgan concesiones especiales.

Los ferrocarriles del Estado son administrados en conformidad a la lei de 4 de enero de 1884.

Esta lei no corresponde en todo a su objeto, pues, en la organizacion de este servicio debe tenerse siempre en vista que se trata de algo ajeno al Estado, de una institucion que no es posible someter al réjimen político. Es preciso organizarla acercándola a las bases que tendría presentes una empresa particular, haciendo compatibles el réjimen fiscal con el que acostumbran establecer las instituciones comerciales. Servicios como éste no pueden estar sometidos al réjimen de las leyes y reglamentos políticos y administrativos ni al rigor de la lei de presupuestos. Para que la empresa tenga éxito habrá que organizarla atendiendo a sus fines.

La lei de 4 de enero de 1884 pone la administracion de los ferrocarriles del Estado a cargo de un Director Jeneral, asistido por un Consejo, y se divide en cuatro secciones:

1.ª De explotacion o conduccion y transporte;

(1) Lei de policía de ferrocarriles de 6 de agosto de 1862.

2.ª De la vía y edificios;
3.ª Del material de traccion y maestranza; y
4.ª De la contabilidad.

Cada seccion es servida por un director.

El Consejo se compone:

1.º Del Director Jeneral, quien lo preside;
2.º De los Directores de departamento; y
3.º De tres Consejeros nombrados cada tres años por el Presidente de la República.

El personal de empleados está sometido en la jerarquía superior a las reglas jenerales de los funcionarios públicos. En los demás se rijen por contratos personales y no tienen el carácter de empleados públicos. Su número y dotaciones son determinados por acuerdos del Consejo, aprobados por el Gobierno.

Este sistema no es el constitucional. La naturaleza del servicio, extraño a la Administracion, ha impuesto este réjimen particular.

La administracion de los ferrocarriles corre a cargo del Ministerio de Industria y Obras Públicas.

E) LÍNEAS DE NAVEGACION

La comunicacion marítima tiene para todos los paises tambien gran importancia. Para Chile es talvez de mayor intensidad, por la extension de sus costas y sus numerosos puertos.

Todos los paises tienen producciones para cuya colocacion les son indispensables los mercados extranjeros, con los cuales hacen el intercambio de las mercaderías que ellos no producen.

Chile facilita el tráfico marítimo por medio de

subvenciones a compañías de vapores, con mejoras de sus puertos, con facilidades de todo jénero. Mas, pasa con las líneas de navegacion algo semejante a lo que ocurre en el interior con los ferrocarriles. La naturaleza de los productos de exportacion y la larga distancia a que se encuentran sus mercados consumidores, exijen fletes baratos que no recarguen considerablemente la mercadería. Para obtenerlos es indispensable la accion enérjica y directa del Estado y ésta no puede ejercitarse con éxito sino con la creacion de una marina mercante nacional, para la cual existe felizmente en la República una base considerable.

Los puertos del país están abiertos a todas las banderas: pero no puede internarse mercadería del extranjero sino por los puertos mayores. Sin embargo, el comercio de cabotaje lo hacen buques de todas nacionalidades.

La atencion de la navegacion corresponde en el réjimen de los puertos al Ministerio de Marina, a la Direccion Jeneral de la Armada y a sus ajentes los Gobernadores Marítimos. En cuanto a la parte comercial incumbe al Ministerio de Hacienda.

Rije en la materia una lei especial de navegacion de 24 de junio de 1878; en ella se establecen las reglas a que se ajustan los buques mercantes chilenos, su matrícula, documentos que comprueban su nacionalidad y aquellas a que se someten el capitan y el equipaje. Esta lei está completada por los reglamentos de 3 de octubre de 1878 sobre reconocimiento de naves y remuneracion de peritos; de 7 de octubre de 1878 sobre el equipo de naves; de 23 de noviembre del mismo año para naves que transporten pasajeros; de 4 de agosto de 1884

para evitar choques y abordajes; de 5 de octubre de 1887 sobre policía marítima; de 18 de febrero de 1895 de sanidad marítima; de 30 de noviembre de 1896 para impedir colisiones en el mar, y otros.

IV

OBRAS PÚBLICAS

La designacion de *obras* o *trabajos públicos* se aplica a todos aquellos que tienen por objeto la utilidad pública, un fin de utilidad material, comun a todos, sin que se tome nota de quien los ejecuta (1). Existiendo esa utilidad o fin nacional, cabe lójicamente la injerencia del Estado y la ejecucion de las obras se hará bajo la iniciativa o la vijilancia de la Administracion.

Las obras públicas son de dos clases, segun su destinacion: *a)* unas se destinan al uso y servicio inmediato del Estado; *b)* otras al uso y servicio del público.

En ámbos casos existe la pública utilidad.

a) En la primera designacion se comprenden las que usa exclusivamente el Estado para llenar fines de utilidad comun, vgr.: cuarteles, para el alojamiento de las tropas; fortificaciones, para la defensa nacional, que constituye uno de los deberes primordiales del Estado. En esta clase de trabajos solo se vé la accion administrativa; la individual no se presenta para atenderlos, porque esta clase de iniciativa busca naturalmente un resultado o provecho visible, inmediato y jeneralmente pecuniario, salvo cuando es alentada por ideas o principios de otro órden que los relativos a la satisfaccion de necesidades materiales.

b) Los trabajos destinados al uso y servicio del público son los que su misma designacion indica.

---

(1) GIANQUINTO, *Diritto Pubblico Amministrativo*, t. II. páj. 161.

Se comprenden ahí los caminos carreteros, vías férreas, edificios de aplicacion para todos, como hospitales, escuelas, etc. En esta clase de trabajos tiene campo de accion la iniciativa individual, que puede manifestarse sola o bien en consorcio con la actividad administrativa.

En vista del concepto que hemos dado de los trabajos públicos, se comprende la injerencia de la Administracion en ellos, aunque sean ejecutados por particulares; tienden a satisfacer la utilidad comun, y como beneficio social, corresponde a la Administracion una vijilancia prudente a fin de que se verifique el trabajo efectivamente con tal objeto. Por otra parte, suele ser necesario otorgar ciertas concesiones o garantías que solo el Estado puede dar.

Los enormes gastos que los trabajos públicos ocasionan y los importantes servicios que prestan, imponen la adopcion de rigorosas reglas de procedimiento para ejecutarlos.

Dejando a un lado, por ahora, la accion particular, consideremos los otros dos elementos que pueden entrar en la direccion y ejecucion de las obras públicas: Administracion Central y Municipio. Existen trabajos que sin discusion corresponden a la Administracion Central, como vgr.: las obras de defensa; pero hai otras de carácter mixto, es decir, al mismo tiempo que son de utilidad jeneral, satisfacen mas directamente necesidades locales. En este caso ¿Debe dirijir y ejecutar esos trabajos el Estado Central o el Municipio? ¿Cabe intervencion a la Administracion Central en esa clase de obras o debe dejarlas exclusivamente a la iniciativa de los Municipios?

A ámbos conjuntamente corresponde ejecutar los

trabajos públicos, advirtiendo siempre que hemos ya dejado a un lado la iniciativa particular. Toca a ámbos porque esas obras interesan a toda la comunidad en jeneral y a la localidad en particular. Pero concedida esta injerencia al Municipio, existen obras que aunque se ejecuten mediante contribuciones municipales, deben ser dirijidas por la Administracion Central, porque es necesario seguir cierto plan de construcciones o de trabajos que tienda a producir la verdadera utilidad. Es preciso vgr.: en los caminos, guardar ciertas reglas de uniformidad en el ancho, pavimento y demás circunstancias. Existen tambien trabajos que interesan más vivamente al Municipio, que tienen caractéres poco definidos o lejanos de utilidad jeneral, vgr.: un teatro; en esta clase de trabajos, hechos a expensas exclusivas de la Municipalidad es lógico que se dé a ella toda la direccion e injerencia. Todas las obras aprovechables por la comunidad, deben ser atendidas por la Administracion Central; las que se hagan por los Municipios en provecho propio de la localidad exclusivamente, deben dirijirse por ellos mismos.

A) EJECUCION DE LAS OBRAS PÚBLICAS

Las reglas de procedimiento en la ejecucion de las obras públicas han de ser mui severas porque se trata de trabajos que tienen el carácter de permanentes y se invierten en ellos grandes sumas del dinero de todos. Una obra mal construída importa constante inconveniente en su aprovechamiento y tambien constante desembolso de dinero en repa-

raciones o nuevas distribuciones que nunca se terminan.

La iniciacion de obras públicas, de carácter nacional, corresponde a la lei, por regla jeneral. Y al decir lei no nos referimos a la de Presupuestos para que en ella se autoricen todas las obras públicas. Lás que no impongan crecido desembolso y puedan terminarse dentro del plazo de un año de la vijencia de esa Lei, pueden tener cabida en ella; pero nó así las que son de larga labor e importan un gasto cuantioso. Aquellos trabajos no requieren, para ser autorizados, una labor mui detenida de los lejisladores. Las grandes obras, o las series de obras, exijen en cambio, mayor reposo para su iniciacion: es preciso conocer bien los proyectos, estudiar planos y presupuestos, a fin de calcular hasta donde pueda llegarse en la inversion de los dineros nacionales. La rapidez con que se discute y aprueba la Lei de Presupuestos, el límite reducido en que tienen que encerrarse las explicaciones que contiene y la naturaleza misma de esa Lei, son motivos suficientes para que no sea apropiada para autorizar los grandes trabajos públicos. Una lei que autorice cada uno de esos trabajos, o una série como vgr.: construccion de escuelas, requiere detenido estudio prévio; planos y presupuestos y toda clase de antecedentes que justifiquen tanto la utilidad y necesidad públicas del trabajo como la inversion de la suma solicitada. Con estos datos tiene lugar el estudio en el Congreso. Ahí se hará además exposicion verbal, por el Ministro que pida la autorizacion, de los antecedentes del negocio, se trabará discusion que abrirá campo de mayor estudio y por fin autorizado un trabajo en esta forma, tendrá la sancion

de los representantes del pueblo en cuyo beneficio se ejecuta.

Los trabajos públicos de cierta magnitud comprometen el crédito del Estado y es preciso que los ciudadanos contribuyentes y el Congreso fiscalizador tengan conocimiento de las sumas que se ván a invertir en cada uno. Si el estudio hecho por el Congreso, despues del practicado por la Administracion, resulta errado en los cálculos financieros, queda a lo ménos la satisfaccion para todos de haberse tomado las necesarias medidas de seguridad en el manejo de los fondos nacionales. En cambio, es mui grande la responsabilidad de una Administracion que, sin plan formado, solicita dinero por medio de proyecto de Lei de Presupuestos para la ejecucion de grandes trabajos públicos, para los cuales continúa solicitando anualmente crecidas sumas. Llega al fin un dia en que el Congreso indaga o fiscaliza y se encuentra con falta de plan, indiferencia en la inversion de los fondos públicos y dejacion, en una palabra, por parte de la autoridad administrativa. Conviene por tanto a ésta como al interés comun que las obras públicas, que ejecuta la Administracion Central, sean autorizadas por leyes especiales, bien estudiadas por la Administracion y por el Congreso.

Además de las ventajas de réjimen, se proveerá a todos los puntos del territorio, porque los miembros del Congreso exijirán la atencion de todos igualmente.

A pesar de ser esta doctrina conforme con el espíritu de nuestra Constitucion y con nuestro sistema financiero, se ha introducido en la práctica la regla contraria: la jeneralidad de los trabajos públicos son iniciados y continuados tan solo por

autorizaciones conferidas por la Lei de Presupuestos; para obviar inconvenientes se indican en ella el monto total de la obra y algunas de las condiciones a que se cree conveniente someter su ejecucion.

Los sistemas de procedimiento para ejecucion de obras fiscales autorizadas son variados y no se adoptan reglas uniformes y jenerales porque es posible someterla a las especiales que impongan las circunstancias. Los principales procedimientos adoptados en la práctica son los siguientes: *a)* directamente por la Administracion; *b)* por particulares, por cuenta del Estado; *c)* por cuenta de particulares, prévia concesion del Estado, con o sin garantía (1).

a) Ejecucion de obras públicas por la Administracion. — Segun este sistema, la Administracion Pública toma a su cargo la ejecucion de una obra determinada, valiéndose para ello de ajentes a contrata o de verdaderos empleados públicos. Es un sistema defectuoso, por lo jeneral, porque no es el carácter de los ajentes del Estado apropiado para esta clase de funciones verdaderamente industriales. El sistema envuelve el peligro de convertir en comerciante al empleado público, pues en su trato con los ejecutores de la obra, con los proveedores de los materiales y con los numerosos elementos de explotacion que siempre se presentan cuando es necesario invertir fuertes sumas de dinero, puede temerse que, a pesar de la disciplina de su carácter, sufra extravíos propios de la naturaleza humana, que es necesario evitar.

(1) No hablamos especialmente de las obras municipales; pero a ellas se aplican tambien estas reglas de procedimiento.

Sin embargo, el sistema tiene una ventaja y es que las obras hechas por Administracion, aunque cuestan mas caro, son jeneralmente mejor ejecutadas porque el ajente directo del Estado tiene mayor interés moral en que el trabajo se haga bien; en cambio el contratista particular tiene en vista obtener mejor resultado pecuniario; el primero espera como recompensa del trabajo la aprobacion del gobierno y un éxito en su carrera, lo cual le induce a preocuparse bastante de la obra; el segundo aspira a ganar mayor suma de dinero y emplea todos los medios posibles para llegar a ese resultado, con perjuicio muchas veces de la calidad de los materiales y de la solidez de la construccion.

Este beneficio, que tambien puede obtenerse siempre con la estricta direccion y vijilancia de los funcionarios públicos, no es bastante para la adopcion de un sistema que solo es aceptable en la ejecucion de trabajos en los cuales se invierten sumas reducidas de dinero y sobre todo, cuando las necesidades del servicio exijen que sean llevados a cabo con rapidez.

b) Ejecucion por particulares bajo la direccion y cuenta de la Administracion.—Autorizada la ejecucion de una obra pública, la Administracion encarga de ella a individuos particulares, quedando siempre a su cargo la direccion jeneral del trabajo y la vijilancia respecto de la ejecucion misma, del fiel cumplimiento del proyecto, de los materiales empleados y en fin, de todo lo que tienda a que la obra se ejecute en las condiciones que se tuvieron presentes al iniciarla. Dos medios se emplean en la práctica dentro de este sistema: o la Administracion encomienda el trabajo a un individuo de-

terminado, con quien se entiende directamente, o abre licitacion pública para que concurran a que se les otorgue el trabajo todos los que deseen obtenerlo. Esta segunda forma es la más correcta, porque se contemplan en ella los intereses de los industriales; pero la primera es tambien aceptable en casos mui determinados, vgr.: cuando se trata de un trabajo que se quiere concluir en condiciones tales que pueden ser cumplidas por un individuo, sea por su competencia especial o por tener, por el momento tan solo él, los elementos necesarios.

La licitacion pública satisface los intereses de todos y salva la responsabilidad de los ajentes encargados de la direccion de los trabajos públicos. Tiene, sin embargo, sus defectos que deben ser subsanados, aunque sea en parte, por una lei que reglamente esta operacion. Al abrirse una licitacion se trata de obtener para el Estado ventajas, garantir sus intereses; a lo ménos éste es el primer aspecto que presenta y, en consecuencia, el proponente que ofrezca ejecutar la obra en mejores condiciones será el que obtenga el trabajo. Mas, como ninguna lei ha reglamentado la materia, queda al arbitrio de los ajentes administrativos el determinar estas condiciones, las cuales no consultan a veces los intereses comunes. Es por esto que se ha visto la mala ejecucion de algunas obras y los inconvenientes producidos en otras. Entra por mucho en la licitacion pública la situacion personal de los proponentes, punto que es difícil considerar, por el carácter delicado que envuelve todo aquello que se refiere a las personas. No es muchas veces el menor precio circunstancia que deba tomarse en cuenta para la aceptacion de una

propuesta, sino que vale más la responsabilidad personal del proponente y las consideraciones que pueda merecer por su reconocida honradez y buena fé. Existen proponentes que ofrecen, particularmente cuando se trata de proveer al Estado de ciertos artículos, ejecutar un trabajo en condiciones ventajosas; pero que despues no cumplen con su compromiso porque más les conviene no cumplirlo. Es cierto que el Estado puede hacer efectiva la garantía que siempre exije; pero miéntras tanto ha perdido el tiempo y se encuentra desprovisto de artículos indispensables que tiene que adquirir quizá a precios mucho mas elevados.

Estos antecedentes, que se revelan amenudo en la práctica, imponen la necesidad de una reglamentacion de la licitacion pública. Entre sus disposiciones deben consultarse las que se refieran a la calificacion de la persona del proponente, punto que es hoi mui delicado por no existir una disposicion eficaz sobre la materia (1).

c) Ejecucion por particulares, por cuenta de éstos, prévia autorizacion del Estado, con o sin garantía.—Consiste en que la obra pública sea ejecutada por particulares, prévia autorizacion del Estado. Existe la intervencion del Estado porque se trata de materia que afecta los intereses de la comunidad. Por otra parte, en las obras públicas es necesario jeneralmente llevar a efecto expropiaciones de terrenos o adoptar otras medidas que solo pueden tener oríjen en la autoridad pública.

Las concesiones se otorgan con o sin garantía;

(1) Por decreto de 3 de setiembre de 1897 se ha dispuesto que todas las obras públicas se verifiquen por medio de contratos adjudicados en licitacion pública y otro decreto de 31 de marzo de 1898 ha definido las relaciones entre el Fisco y los contratistas.

es decir, asegurando el Estado al concesionario un interés sobre un determinado capital o no imponiéndose el Estado ese gravámen. Las obras sin garantía son aquellas mui reproductivas.

Al otorgar la concesion, el Estado adopta las medidas necesarias para que la obra tenga efectivamente el carácter de utilidad pública prestando verdaderos servicios a la comunidad. Si se trata de construir un ferrocarril o un muelle, intervendrá en la formacion de las tarifas de transporte y de uso.

Las obras que se construyen conforme al sistema indicado son remuneratorias, pues los particulares no tienen jeneralmente en vista, al iniciarlas, el interés público, que toma en cuenta el Estado, sino el obtener un interés del capital invertido. El sistema es apropiado para asegurar el interés mas jeneral, porque es lójico suponer que la obra sea bien ejecutada, ya que así conviene al empresario y por parte del Estado habrá un desembolso relativamente pequeño. El campo en que puede desarrollarse este sistema es reducido entre nosotros.

No existe una lejislacion jeneral que regle la materia. Disposiciones particulares se dictan en cada caso especial.

B) EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA

La ejecucion de las obras públicas impone por regla jeneral la adquisicion de terrenos pertenecientes a particulares; esto es mas efectivo cuando se trata de construir un ferrocarril. Si es fácil en algunos casos ponerse de acuerdo con el propietario, no será preciso recurrir a ningun medio

violento; pero como eso no es lo comun, ni tampoco se resguardan del todo los intereses fiscales, es jeneral ocurrir a la expropiacion, es decir, a la enajenacion forzada de la propiedad por un precio que es fijado por peritos.

El derecho de propiedad, reconocido por todas las Constituciones, está limitado por el interés de la asociacion. El interés particular está subordinado al jeneral; este es un principio social cuya aplicacion afecta tambien al derecho de propiedad. En caso de necesidad comun, la propiedad que sirve al individuo pasa a servir a la comunidad.

La expropiacion por causa de utilidad pública existió en el derecho antiguo (1). Todas las lejislaciones modernas admiten hoi este principio formulado bajo el número 17 en la *Declaracion de los derechos del hombre y del ciudadano* y que dice: «17. Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, no puede privarse de él a nadie, sino cuando la necesidad pública legalmente justificada lo exija evidentemente, y con la condicion de una indemnizacion prévia y equitativa.»

En conformidad a este principio nuestra Constitucion en su artículo 10 asegura a todos los habitantes de la República:

«5.° La inviolabilidad de todas las propiedades, sin distincion de las que pertenezcan a particulares o comunidades, y sin que nadie pueda ser privado de la de su dominio, ni de una parte de ella por pequeña que sea, o del derecho que a ella tuviere, sino en virtud de sentencia judicial; salvo el caso en que la utilidad del Estado, calificada por una

(1) MANGANELLA, *De l'espropiazione per causa de pubblica utilità*, páj. 281. —BATBIE, *Traité theorique et pratique du droit public et administratif*, t. VII.

lei, exija el uso o enajenacion de alguna; lo que tendrá lugar dándose préviamente al dueño la indemnizacion que se ajustare con él, o se avaluare a juicio de hombres buenos.»

La primera forma de privacion de la propiedad pertenece al derecho civil, debiendo notarse que no existe en realidad privacion de propiedad, pues lo que hace la sentencia judicial es declarar quién es el verdadero dueño y quitar al actual poseedor lo que retenía indebidamente. La segunda es materia del Derecho Administrativo.

La lejislacion de carácter jeneral está contenida en el decreto de 14 de agosto de 1838 y en la lei de 18 de junio de 1857. Por lo demás, en cada caso especial se dictan reglas particulares, siendo los procedimientos reglados comunmente por la lei de 1857.

a) ¿Qué se entiende por utilidad pública? — Es de mucha importancia determinar cuándo existe la utilidad pública, ya que en su nombre se priva de su propiedad a un individuo. La frase no es tan precisa y puede dar lugar a abusos y producir perjuicios considerables a los ciudadanos. Algunos trabajos son considerados desde luego de necesidad pública; pero a pesar de ello puede no existir esa necesidad respecto de una propiedad que se trata de expropiar y bien puede satisfacerse la utilidad con otra, sin recurrir a la expropiacion.

Entre las obras de utilidad pública se cuentan los ferrocarriles y siempre será justa la expropiacion de los terrenos precisamente necesarios para su construccion e indicados por los hombres técnicos en los planos y proyectos respectivos. No sucede igual cosa con otros trabajos en los cuales es necesario ocurrir a la expropiacion y que al pare-

cer solo benefician a limitado número de individuos, como el ensanche de una calle, que puede tener el ancho preciso segun sus pobladores, la regularizacion de una plaza, la construccion de un jardin, de una avenida, etc.

Esto revela que es difícil formular una regla absoluta y completa, pues los casos son mui variados y diversas las condiciones en que se presentan; de tal manera que el criterio habrá de determinar particularmente en cada ocasion la existencia de la verdadera utilidad pública.

Puede, sin embargo, decirse que ésta existe siempre que se trata de algo cuya importancia e influencia obren sobre el desarrollo de la prosperidad jeneral (1). Está tambien en relacion la pública utilidad con la necesidad efectiva de que la obra se verifique en la propiedad que se trata de expropiar, pues si es posible ejecutarla, sin menoscabo alguno de las condiciones que debe llenar, en otro punto, se vería la utilidad pública de la obra; pero nó la que exijiera la expropiacion de una propiedad determinada: así un teatro es obra que tiene caractéres de utilidad comun porque contribuye al progreso social; pero no se vé por qué antecedentes habría de construirse únicamente en un punto dado de una ciudad. En cambio, en ciertas poblaciones se impone la necesidad de abrir una plaza o una calle en el local ocupado por edificios que por su estrechez e inmediata cercania producen daño a la salud pública.

Dada la importancia de la cuestion, es lójico que la declaracion de utilidad pública se haga en cada caso particular.

---

1) MANGANELLA. *De l'espropiazione, etc.*, páj. 71.

Nuestra Constitucion en el número 5.° de su artículo 10 emplea la frase *utilidad del Estado* en vez de *utilidad pública*, que hemos empleado hasta aquí. Es mas exacta en la aplicacion esta última, por cuanto abarca no tan solo las obras que pudieran ejecutarse para el servicio del Estado sino las que interesan directamente al público en jeneral. Es cierto que aunque sean destinadas al uso del Estado interesan a todos; pero este interés es indirecto. La utilidad pública comprende con más exactitud todos los casos.

La utilidad pública existe tanto en las obras que emprende el Estado como en las que inician los particulares con fines de interés comun. Existiendo la pública utilidad en obras particulares, es claro que la expropiacion puede hacerse en beneficio de esos trabajos que de todas maneras tienden a satisfacer intereses jenerales. Si esto no fuera así, no podrían ejecutarse grandes obras por empresas industriales, sociedades constructoras y explotadoras de ferrocarriles y otras. No se considera, ya se ha dicho, al ejecutante del trabajo, sino la naturaleza de éste para determinar si es útil a la asociacion.

En lejislaciones extranjeras se encuentran disposiciones especiales al respecto.

La lei italiana sobre expropiacion dice en su artículo 2.° inciso 2.°:

« Pueden ser declaradas de pública utilidad no solo las obras que se deben hacer por cuenta del Estado, de las provincias o de las comunas, por interés público, sino tambien aquellas que con el mismo fin emprendan cuerpos morales, sociedades privadas o individuos particulares. » (1)

(1) Lei de 25 de junio de 1865.

Segun la lei francesa de 21 de junio de 1865, se expropia a beneficio de sindicatos, autorizados por decretos de los prefectos, constituidos para la ejecucion de trabajos de interés jeneral (1).

Igual cosa sucede en Béljica. Eso sí que la Corte de Casacion ha determinado que en los casos en que se verifique la expropiacion de una propiedad para ejecutar por particulares algun trabajo de interés jeneral, la posesion se tome *en nombre del Estado, pero a cuenta exclusiva de los concesionarios.* El alto tribunal belga estima que entrando en el dominio público los bienes expropiados, debe hacerse en nombre del Estado, sustituído por un concesionario, todo lo que se refiere al cumplimiento de las obligaciones que enjendra la expropiacion (2).

b) ¿Quién debe declarar la utilidad pública?— La gravedad de la declaracion de utilidad pública exije que sea expedida por autoridad del Estado que inspire garantía completa. Nada más apropiado para resguardo de los intereses de los ciudadanos que el sistema adoptado por nuestra Constitucion, de encomendar a la lei aquella declaracion. Este sistema no rije en todas partes. En Italia, donde en tiempo de los romanos se declaraba la utilidad pública por la justicia ordinaria, se verifica hoi por lei, cuando se trata de la construccion de caminos nacionales, ferrocarriles públicos, canales u otras grandes obras de interés jeneral y cuando, para la ejecucion de una obra, se impone a los vecinos colindantes algun tributo, en compensacion del mayor valor que adquieren sus propiedades;

(1) Lei de 21 de junio de 1865, art. 18.

(2) A. GIRON, *Le Droit Administratif de la Belgique.*

por decreto real, a propuesta del ministro de la Guerra o de la Marina, si se trata de construir fortificaciones o fábricas militares; por el ministro de Obras Públicas si de trabajos provinciales cuyo proyecto deba ser aprobado por él mismo; por el Prefecto en los casos en que las obras provinciales no requieran esa aprobacion. Todavía pueden ocurrir casos que no se comprendan en los enumerados; en ellos se hace la declaracion por decreto real, oído el Consejo de Estado (1).

En Francia, los procedimientos observados en las expropiaciones ántes de que la Asamblea Constituyente hiciera la *Declaracion de los Derechos del hombre*, dieron lugar a numerosos reclamos, por las arbitrariedades cometidas en ellas. M. de Tocqueville dice que ésta fué una de las grandes quejas elevadas por las asambleas provinciales cuando se reunieron en 1787 (2).

Hoi, la facultad de declarar la pública utilidad corresponde a la lei o al Poder Ejecutivo sólo, segun la importancia del trabajo; las grandes obras nacionales, como caminos públicos, ferrocarriles de más de veinte mil metros de largo y otras de igual valor, solo se inician por medio de una lei, en la cual se incluye la expropiacion. Para los demás trabajos públicos basta un decreto del Ejecutivo (3).

La lei belga dispone que para la declaracion se necesita una lei o un decreto real (4).

---

(1) Lei n.° 2359, de 25 de junio de 1865 y Lei modificativa n.° 5188, série 2.ª, de 18 de diciembre de 1879.

(2) *L'ancien régime et la Révolution.*

(3) Leyes de 8 de marzo de 1810 y de 7 de julio de 1883. BATBIE, *Collection des lois françaises.*

(4) Lei de 27 de mayo de 1870.

En Inglaterra, se califica y declara la utilidad pública por medio de lei, salvo rarísimas excepciones.

Las diversas autoridades a quienes las lejislaciones citadas otorgan la facultad de calificar la pública utilidad y dictar la expropiacion, tomando algunas en cuenta al designarlas la mayor o menor importancia o la naturaleza de los trabajos, no tienen las condiciones de igualdad para todos los casos y no llenan siempre las garantías que requieren los procedimientos a que es necesario ajustar el ejercicio del derecho, muchas veces odioso, de privar de su propiedad a quien lejítima y legalmente es dueño de ella. El precepto de la Constitucion de Chile, que dá solo a la lei ese derecho, se conforma mejor a los dictados de la equidad.

c) Bienes expropiables y su designacion.—Como regla jeneral, la expropiacion por causa de utilidad pública se refiere solamente a bienes inmuebles indispensables para el servicio de intereses de la comunidad. Los bienes muebles se encuentran en el comercio y pueden ser adquiridos por el Estado sin recurrir a medios violentos creados en beneficio de todos. Sin embargo, las disposiciones positivas no hacen distincion; en Chile mismo, el número 5.° del artículo 10 de la Constitucion parece referirse tan solo a la propiedad inmueble; pero no lo determina. Por otra parte fija reglas diversas para expropiaciones especiales de bienes muebles. El artículo 141, dice: «Ningun cuerpo armado puede hacer requisiciones, ni exijir clase alguna de auxilios, sino por medio de las autoridades civiles y con decreto de éstas.» No es la lei la que dispone esta expropiacion.

Las leyes belgas autorizan la expropiacion de

bienes muebles, pues la Administracion puede apropiarse de los planos y memorias dejados por los miembros del Cuerpo de Puentes y Calzadas que mueren o se retiran del servicio por cualquier motivo (1).

La designacion de los bienes expropiados se hace, en Chile, en la lei misma que dispone la expropiacion y que declara la pública utilidad. De otra manera sería una burla la garantía constitucional, puesto que si declarado el interés público se diera a otra autoridad, que la misma lei, el derecho de designar los bienes que deben expropiarse, los propietarios serían privados realmente de su propiedad nó por la lei, como lo asegura y manda la Constitucion, sino por órdenes de autoridades inferiores. El Congreso tiene a la vista en la discusion de la lei los planos del trabajo que se vá a emprender; en ellos se indican los terrenos necesarios para expropiar, los cuales son determinados en la lei, taxativamente o bien por referencia a dichos planos.

Existen, sin embargo, algunas leyes de expropiacion que están concebidas en términos demasiado jenerales, lo que no se ajusta a la disposicion constitucional.

La lei italiana dispone que una vez declarada la utilidad pública de un trabajo se forme el plano detallado de éste, con indicacion de los terrenos o edificios cuya expropiacion se estima necesaria; este plano se dá a conocer al público; los interesados formulan sus reclamos, que son resueltos administrativamente y por fin el Prefecto de la provincia ordena la ejecucion de la obra en confor-

(1) Decretos reales de 26 de enero de 1850 y de 18 de julio de 1860.

midad al plano primitivo o modificado, segun se hayan aceptado o nó las reclamaciones. Un procedimiento análogo se sigue en Francia, si bien, la lei o decreto, al declarar la pública utilidad, suelen indicar los puntos extremos de los terrenos expropiables (1).

En algunas lejislaciones se autoriza la expropiacion por zonas, es decir, de más terreno que el precisamente necesario para la obra. Así, si se trata de abrir una nueva calle, pueden ser expropiados no solo los terrenos o edificios indispensables para ella, sino tambien los colindantes, los cuales, con la nueva vía aumentan seguramente de valor. Esta forma de expropiacion puede ser conveniente en algunos casos para el embellecimiento de las ciudades; pero no deja de ofrecer sus peligros para el derecho de propiedad.

En Italia está autorizada esta expropiacion. En Béljica, la lei de 15 de noviembre de 1867 autoriza la expropiacion por zonas solo cuando se trata de destruir barrios malsanos e inadecuados para habitaciones. En el caso de venderse terrenos sobrantes, la venta se hace por cuenta del expropiante.

d) Pago de la indemnizacion.—El decreto de 14 de agosto de 1838 y la lei de 18 de junio de 1857, dictada para expropiaciones de terrenos destinados a construccion de ferrocarriles, se refieren principalmente al pago de la indemnizacion. El avalúo de la propiedad se efectúa por peritos nombrados por el Intendente de la provincia y el pago se hace antes de que el expropiante tome posesion del terreno. Los reclamos por el avalúo se tramitan ante la justicia ordinaria.

(1) [illegible]

¿Qué se entiende por justa indemnizacion? La que comprenda el valor del terreno y los perjuicios que la expropiacion irrogue al propietario, dice la lei de 1857, sin tomar en cuenta las ventajas que de la obra pueda reportar éste.

c) ORGANIZACION DEL SERVICIO DE OBRAS PÚBLICAS

Las obras que ejecuta la Administracion están a cargo del Ministerio de Industria y Obras Públicas y bajo la accion inmediata de la Direccion de Obras Públicas.

Esta oficina ha sido creada por lei de 26 de enero de 1888 y tiene a su cargo el estudio, la ejecucion y vijilancia de todos los trabajos públicos que se emprendan en el país por el Gobierno o por particulares por cuenta fiscal.

Se divide en cuatro secciones:

1.ª De ferrocarriles y telégrafos en estudio o en construccion;

2.ª De puentes, caminos y construcciones hidráulicas;

3.ª De arquitectura; y

4.ª De minas, jeografía y jeodesia.

Están al frente de la oficina y de las secciones un director jeneral y cuatro jefes de seccion nombrados por diez años, pudiendo ser reelejidos. Estos funcionarios forman el Consejo de Obras Públicas, a cuyo estudio se someten los planos y presupuestos de las obras fiscales.

De la Direccion dependen injenieros provinciales y un numeroso personal a contrata encargado de la vijilancia de los trabajos.

Ya hemos dicho que las obras se ejecutan por

contratos sometidos a las disposiciones del decreto de 31 de marzo de 1898.

D) OBRAS MUNICIPALES

La lei de Municipalidades contiene mui pocas disposiciones relativas a los trabajos que emprendan estas corporaciones. Segun el artículo 57 cualquiera obra o trabajo cuyo precio excediese de quinientos pesos debe hacerse en pública subasta. Los anuncios para la subasta deben publicarse con tres meses de anticipacion, plazo que puede reducirse a quince dias, por razones de grave conveniencia y con acuerdo de los dos tercios de los municipales en ejercicio (1).

La organizacion del servicio de trabajos municipales se determina por cada Municipalidad. Por regla jeneral cada una de estas instituciones tiene un Director de Obras Municipales y los empleados necesarios. No existen reglas jenerales sobre la materia.

(1) Lei de Municipalidades, art. 58.

c) Materia propia de la iniciativa individual

INDUSTRIA

Hemos incorporado la *Industria* entre las Materias Administrativas, asignándole un carácter especial en la clasificacion de ellas. No consideramos al Estado como industrial, ni a la Administracion como encargada de la explotacion de minas, de casas de comercio, de fábricas o manufacturas. Y esto porque el Estado no puede ser industrial.

Es la industria la aplicacion de la intelijencia humana a la produccion material. Requiere su ejercicio facultades individuales de que carece el Estado, como lo es la facultad inventiva, poderoso elemento del progreso industrial (1). El Estado no puede inventar, por razones obvias: es una entidad moral que obra por medio de ajentes diversos, con uniformidad que impide la introduccion repentina e inmediata de cosas nuevas. «Los procedimientos del Estado, ha dicho con razon un distinguido hombre público arjentino, son demasiado mecánicos, ríjidos y limitados para impulsar esas empresas que exijen del individuo el tacto alerta y seguro, la flexibilidad de mano, la apreciacion de las circunstancias, la adaptacion variable de los medios al fin perseguido, la invencion y la iniciativa.» (2)

Si el Estado llegara a ser industrial tendría que monopolizar la industria a que quisiera dedicarse,

(1) LEROY BEAULIEU, *L'Etat Moderne et ses fonctions.*

(2) MARTIN GARCÍA MÉROU, Ministro de Agricultura de la República Arjentina, *Discurso* pronunciado en la inauguracion del Congreso Industrial Arjentino, en 15 de mayo de 1900.

o bien explotarla en concurrencia con la actividad particular. En el primer caso se entra en el réjimen funesto de los monopolios industriales y en el segundo no existiría en realidad la concurrencia, por cuanto los particulares no se encuentran en condiciones de hacer competencia industrial al Estado, que dispone de capitales y de elementos de todo jénero. En ámbos casos la iniciativa individual desaparece, y con ella buena parte de las fuerzas vivas de la Nacion; se ataca la libertad que tiene cada ciudadano de dedicarse a lo que estime mas conveniente y reproductivo, y por último, la explotacion de una industria por la complicada máquina administrativa detiene el progreso de ella, sin dar mayores beneficios al fisco y con perjuicio jeneral de los ciudadanos.

No consideramos, pues, al Estado como industrial; analizamos su participacion en el movimiento industrial, limitándola al fomento y proteccion, mui bien estudiada, de las industrias adaptables a la vida nacional y a fijar las reglas a que deben sujetarse las que, por motivos de salubridad o de otro jénero cuya atencion corresponda al Estado, requieran disposiciones de carácter administrativo tendentes a resguardar intereses jenerales.

La iniciativa individual es libre en su aplicacion a las industrias; el Estado no la coarta sino por razones de interés comun que siempre prevalece sobre el interés particular. A este respecto nuestra Constitucion, dice:

« Art. 142.—Ninguna clase de trabajo o industria puede ser prohibida, a ménos que se oponga a las buenas costumbres, a la seguridad o a la salubridad pública, o que lo exija el interés nacional, y una lei lo declare así. »

La lei de Municipalidades de 22 de diciembre de 1891 atribuye a estas corporaciones la reglamentacion de las industrias insalubres.

Para hacer el estudio administrativo de las industrias y de la lejislacion que a ellas se refiere, las dividimos en 4 secciones:

1.ª Industria agrícola.
2.ª Industria manufacturera.
3.ª Industria comercial.
4.ª Industria minera.

Antes de entrar en el estudio particular de estas secciones trataremos de los *privilejios exclusivos* o *patentes de invencion,* materia que dice relacion con todas ellas.

PRIVILEJIOS EXCLUSIVOS (1)

Los fundamentos que sirven de base a la propiedad de los inventos o sea al derecho exclusivo de su explotacion, son análogos a los que dan oríjen a la propiedad literaria, o mejor dicho derecho exclusivo para la publicacion de obras de ese jénero. El invento es tambien aplicacion de la intelijencia humana, desarrollada con el estudio y la labor *científica* y es justo que un individuo que dedica sus conocimientos y sus esfuerzos a buscar elementos que faciliten la produccion, obtenga la recompensa correspondiente. Por otra parte, los inventos contribuyen fundamentalmente al progreso industrial, en el cual tienen interés todos los individuos; de manera que al reconocer el derecho

(1) Se ha publicado sobre la materia, una interesante monografía escrita por don Jorje Huneeus Gana.

del inventor se hace necesario combinarlo con el interés jeneral de la industria.

Se ha citado anteriormente, el artículo constitucional que contiene la base positiva sobre la propiedad de autores e inventores. Es el artículo 143, que dice:

« Art. 143.—Todo autor o inventor tendrá la propiedad exclusiva de su descubrimiento o produccion, *por el tiempo que le concediese la lei.* »

La lei vijente es de 9 de setiembre de 1840.

Dispone que el autor o inventor de un arte, manufactura, máquina, instrumento, preparacion de materias o cualquier mejora en ellas que pretenda gozar de la propiedad exclusiva que le asegura la Constitucion, debe presentarse al Gobierno, haciendo descripcion fiel del invento, jurando que es descubrimiento propio desconocido en el país, acompañando los dibujos o modelos respectivos, y solicitando una *patente* que acredite su propiedad.

La designacion de *patente* es la que se aplica jeneralmente en el extranjero a lo que nosotros designamos mas especialmente con el nombre de *privilejio exclusivo.*

El invento es examinado por peritos, y segun su informe, se expide o se niega la patente. Se admite administrativamente la oposicion al privilejio, formulada por quien creyera tener derecho anterior; esto no se ha establecido en lei alguna; pero la práctica ha introducido el procedimiento basado en el derecho del Gobierno de conceder o negar la patente. En esta materia preferimos la libertad más absoluta a las restricciones que no se fundan en interés jeneral. No es necesario que el Gobierno examine los inventos. Si se pide la patente para uno de ellos, debe concederse, siempre que no sea

para objetos contrarios a la moral o al bienestar jeneral. Concedida ella, si se suscitan dificultades entre el agraciado y otro que se considere con mejor derecho, debe llevarse el asunto a la justicia ordinaria. La Administracion no está creada para resolver verdaderos litijios de intereses particulares, y en este caso se trata de intereses de esta clase, puesto que la cuestion se suscita entre dos inventores y nó entre el público y un inventor.

El plazo por el cual se otorga el privilejio lo fijó la lei de 1840 hasta diez años; pero ha sido prolongado hasta veinte años por lei de 20 de enero de 1883. Se entiende que la determinacion de ese plazo es hecha por el Presidente de la República, quien tomará en cuenta el interés del inventor y el de la comunidad para ampliarlo o restrinjirlo, dentro del término de 20 años, despues del cual pasa a ser el invento de propiedad comun. Y para que pueda ser conocido a su tiempo, se ordena depositar la memoria descriptiva, planos, dibujos y demás detalles en el Museo Nacional.

Caduca la patente si el invento no se pone en explotacion en el país dentro del plazo que fija el decreto de concesion.

La lei de 1840 creó privilejios de introduccion, que han sido suprimidos por lei de 25 de julio de 1872.

Por la concesion de cada patente se paga un derecho fiscal de cincuenta pesos.

Interviene en todo lo referente a este punto el Ministerio de Industria y Obras Públicas, por medio de la Direccion de Obras Públicas.

A) INDUSTRIA AGRÍCOLA

La industria agrícola es de las más importantes del país. Todos los gobiernos han prestado siempre su atencion a protejer esta fuente de riqueza nacional, en cuya explotacion se ocupa buena parte de la poblacion que le ha dedicado injentes sumas. La creacion de la Caja de Crédito Hipotecario, de las Escuelas Agrícolas y de las valiosas instalaciones de la Quinta Normal de Agricultura, han tendido al fin de protejer por el Estado el desarrollo de la industria agrícola.

El ejercicio de esta industria es libre, como el de todas, y son limitadas las restricciones impuestas en interés del bienestar comun. Entre éstas pueden contarse las establecidas para la corta de bosques y la caza. Y en cuanto a lejislacion que diga referencia con la materia, se comprende en la lejislacion civil jeneral. Sin embargo, además de las disposiciones insinuadas existen otras de carácter administrativo que nos corresponde exponer.

Aguas de regadío.—La naturaleza de los ríos de Chile los hace por regla jeneral inapropiados para la navegacion, y en cambio mui convenientes para su aprovechamiento industrial como fuerza motriz (1) y principalmente para el riego de los campos. La lejislacion tiene en vista aquel inconveniente y esta ventaja y a pesar de ser los ríos y todas las aguas que corren por cauces naturales bienes nacionales de uso público, ha constituído una especie de propiedad sobre la que cada heredad necesita para su cultivo, permitiendo el desvío de su cauce

(1) La lejislacion sobre este punto se limita al art. 834 del Código Civil.

natural y disponiendo, en jeneral, que el uso y goce de dichas aguas queda sujeto a las disposiciones de leyes u ordenanzas especiales (1).

La concesion de mercedes de aguas se hace por las Municipalidades, dentro de su respectivo territorio. Dice al efecto la lei de 22 de diciembre de 1891 en su artículo 26, que corresponde a esas corporaciones:

«2.° Conceder, sin perjuicio de derechos adquiridos por terceros (2), mercedes de aguas de ríos y esteros de uso público que corran exclusivamente dentro del territorio municipal y dictar las reglas a que han de ajustarse los marcos o boca-tomas que en ellos se construyan; pudiendo la Municipalidad nombrar en tiempos de escasez de aguas, un inspector que vijile los marcos y distribuya las aguas provisionalmente y segun los títulos que presenten los interesados, sin perjuicio del derecho de éstos para reclamar ante la justicia ordinaria.»

«Cuando el río o estero recorra o divida dos o mas territorios municipales, se aplicarán las disposiciones de la respectiva ordenanza jeneral de 3 de enero de 1872, con exclusion de las que dan intervencion en la materia al Presidente de la República y a sus ajentes, las cuales ejercerá el juez letrado de la residencia más inmediata al río o estero, correspondiendo a éste decretar o suspender el turno, citar y reunir a los interesados, nombrar el juez de aguas, removerle y fijarle sueldo; a todo lo cual procederá el juez a peticion de

(1) Código Civil, arts. 595, 598, 603.

(2) El art. 860 del Código Civil, dice: «Las mercedes de aguas que se conceden por autoridad competente, se entenderán sin perjuicio de derechos anteriormente adquiridos en ellas.»

restricciones se fundan en la necesidad de evitar que se extingan las aves tan necesarias para la alimentacion, sea impidiendo cazarlas en épocas de la procreacion o con elementos que produzcan una destruccion mayor que la indispensable.

El Código Civil establece la base de esta reglamentacion; dispone que sólo se puede cazar en tierras propias; en las ajenas se requiere permiso del dueño, salvo que estas tierras no estuvieren cercadas, ni plantadas, ni cultivadas.

Se vé desde luego la dificultad que existe para hacer efectivas las restricciones por las Municipalidades, pues cada dueño de heredad puede cazar dentro de ella en cualquier tiempo. Para hacer más efectivas las prohibiciones, el Código Penal castiga al que infrinjiere los reglamentos de caza o pesca en el modo y tiempo de ejecutar una u otra o de *vender sus productos.* Con esta última frase pueden hacerse efectivas las restricciones que se impongan.

Fuera de las disposiciones del Código Civil, contenidas en el artículo 607 y siguientes, no existe ninguna disposicion jeneral sobre la caza (1); las Municipalidades aplican jeneralmente la ordenanza especial dictada para el departamento de Santiago en 14 de mayo de 1868 y que prohibe la caza, y por consiguiente la venta, en el tiempo comprendido entre el 1.° de setiembre y el 1.° de marzo.

---

(1) Sobre la pesca existe la ordenanza de 17 de agosto de 1892 que reglamenta la pesca y la caza de lobos y focas, prohibiéndola durante los meses de noviembre, diciembre, enero y febrero.

B) INDUSTRIA MANUFACTURERA

Esta rama de la industria tiene en la República poca extension todavía. Mui variadas son sus manifestaciones, que se desarrollan poco a poco en un país en el cual es relativamente fácil la elaboracion; el consumo ha limitado la produccion, siguiendo la regla jeneral e invariable.

El Estado presta apoyo al progreso de éstas y de todas las industrias; en las manufactureras se manifiesta esta proteccion con facilidades aduaneras, con subvenciones a Sociedades de propaganda y de impulso, como la Sociedad de Fomento Fabril, y con primas ofrecidas a fábricas que tengan instalaciones de mérito.

El proteccionismo se presenta más enérjicamente en esta clase de industria. Todos quisieran ver al país lleno de fábricas y elaborando los artículos que exije el consumo de sus habitantes. Pero no es bajo el aspecto económico que debemos considerar la materia, sino sobre su carácter administrativo y considerada así la cuestion, debemos decir que no existe lejislacion especial.

A esta industria afecta mas particularmente la llamada *cuestion social*, que tanto preocupa la atencion de la Europa; es tambien ajena a nuestro programa, pues cabe su análisis en el estudio de otras asignaturas. La lucha entre el capital y el trabajo y los caractéres áljidos que ha tomado en los paises de Europa, y que comienza a iniciarse en algunos de América, no ha llegado aun a nuestro país y confiamos en que la íntima unidad de su raza, su organizacion política tan apropiada a su carácter y su criterio siempre sano y reflexivo,

le permitirán salvar éste y otros problemas que pudieran perturbar la marcha tranquila de su nacionalidad.

C) INDUSTRIA COMERCIAL

El comercio es hoi la gran arteria que une a los paises y que causa tambien muchas de sus diverjencias. La accion del Estado en él no es directa, es decir, no es la de un comerciante, pues el Estado, no puede serlo en ningun caso. La libertad comercial es ámplia y el Estado, fiel guardian de los intereses comunes, concurre a asegurarla y a prestar el concurso de la fé pública para garantía de las transacciones a que la industria dá oríjen.

Antiguamente el cambio de productos o de valores era un monopolio; así lo consideraron los fenicios al fundar sus colonias comerciales y el sistema fué posteriormente adoptado por los griegos; muchas han sido las discusiones que posteriormente han existido en los paises por el comercio, protejido y amparado en todo tiempo por el Estado, como que en él van envueltos vitales intereses de los ciudadanos.

Hoi está considerablemente limitada la intervencion del poder público en la materia. Un distinguido profesor español fija este límite con exactitud. « Debe intervenir la Administracion, dice (1), para promover la contratacion, facilitar el comercio y acercar el producto al consumidor. Pero esta intervencion jamás debe ser directa; es una relacion

(1) FRANCISCO MELLADO, *Resúmen de Derecho Administrativo.*

puramente indirecta, de policía, para completa seguridad de los contratantes, con el objeto de que las leyes administrativas y de contratacion se cumplan de una y otra parte. Se refiere mui especialmente a que el consumidor no sea defraudado, evitando que en las condiciones, en la calidad y otras circunstancias de los productos se cometan abusos. Cuida por tanto, la Administracion, del buen órden administrativo para la coexistencia del interés social con el individual. Ha de ser, pues, una intervencion prudente.»

Conforme a esta doctrina, el Estado interviene en la fijacion de la moneda y en la de los pesos y medidas, instrumentos indispensables de cambio.

Moneda.—La moneda es «una mercadería que sirve de medida aproximativa de los demás valores y que facilita los cambios» (1). El Estado tiene el monopolio de su fabricacion para garantir con la fé pública su peso y lei. Dice el artículo 28 de la Constitucion:

«Art. 28. Solo en virtud de una lei se puede:

6.° Fijar el peso, lei, valor, tipo y denominacion de las monedas; y arreglar el sistema de pesos y medidas.»

Muchas leyes se han dictado en cumplimiento de esta disposicion constitucional, sometidas todas ellas a la situacion económica del país en sus diversas épocas. Hoi rijen las de 11 de febrero de 1895 y de 23 de marzo del mismo año.

Pesos y medidas.—En virtud de lo dispuesto por el artículo citado de la Constitucion, la lei arregla tambien el sistema de pesos y medidas.

Por lei de 15 de diciembre de 1843 se fijó como

(1) MIGUEL CRUCHAGA, *Economía Política.*

base de medida de lonjitud, superficie y volúmen la *vara*.

La lei de 29 de enero de 1848 introdujo el sistema métrico decimal. El artículo 16 de esa lei dice:

«El Presidente de la República determinará la época en que haya de empezar a rejir la presente lei.»

Esta época fué fijada, por decreto de 21 de octubre de 1864, el cual dispone que el nuevo sistema se ponga en vigor a contar desde el 1.° de junio de 1865.

Juntamente con la lei rije el reglamento de 25 de enero de 1851. En él se crea para cada cabecera de departamento el cargo de *fiel ejecutor*, funcionario encargado de practicar la comprobacion de los pesos y medidas usados en el comercio. El artículo 32 de la Ordenanza de Correos, de 22 de febrero de 1858, encarga al Director Jeneral la superintendencia sobre los pesos y medidas y la distribucion de los padrones y sellos de comprobacion, como tambien la vijilancia jeneral sobre este servicio.

Hoi se ha modificado este sistema. El artículo 25 de la lei de Municipalidades dice que corresponde a éstas:

«18. Hacer poner el sello o marca de autorizacion en los pesos y medidas, y reglamentar su comprobacion con los respectivos padrones legales, por medio de los fieles ejecutores.»

En consecuencia, toca a las Municipalidades la aplicacion de las disposiciones sobre pesos y medidas y la designacion de los fieles ejecutores que anteriormente eran nombrados por el Presidente de la República.

Los fieles ejecutores perciben por su trabajo, derechos fijados en el reglamento de 25 de enero de 1851 y cuyo cobro está autorizado por la lei constitucional de contribuciones.

Marcas de fábrica y de comercio.—Se designan bajo el nombre de *marcas de fábrica* aquellas que se colocan sobre objetos elaborados en Chile o en el extranjero, por los propios fabricantes, y bajo el nombre de *marcas comerciales* aquellas que el comerciante adopta para poner sobre los objetos que vende.

El Estado garantiza la propiedad de estas marcas. Para establecer esta propiedad se ha creado un rejistro especial, por lei de 12 de noviembre de 1874.

La partida del rejistro contiene el dia y hora en que se hace la inscripcion, el nombre del propietario, su profesion y domicilio; el lugar en que está situada la fábrica; el jénero de industria o de comercio para el cual vá a servir la marca, y un facsímil de ella.

Al hacer la inscripcion se paga un derecho de doce pesos por una marca de fábrica, de tres pesos por una de comercio y de un peso por la copia autorizada de una u otra.

La lei en estudio dispone que el rejistro sea llevado en la oficina de la Sociedad Nacional de Agricultura, a cuyo favor establece tambien el derecho que se cobra por las inscripciones.

La lei de 22 de diciembre de 1891 ha introducido una innovacion atribuyendo a las Municipalidades la facultad de reglamentar el uso de las marcas de fábrica y de comercio y llevar los rejistros correspondientes (1).

---

(1) Art. 26, 7°.—V. acerca de este punto la páj. 278.

D) INDUSTRIA MINERA

« El Estado, dice el artículo 591 del Código Civil, es dueño de todas las minas de oro, plata, cobre, azogue, estaño, piedras preciosas, y demás sustancias fósiles, no obstante el dominio de las corporaciones o de los particulares sobre la superficie de la tierra en cuyas entrañas estuvieren situadas.

« Pero se concede a los particulares la facultad de catar y cavar en tierras de cualquier dominio para buscar las minas a que se refiere el precedente inciso, la de labrar y beneficiar dichas minas, y la de disponer de ellas como dueños, con los requisitos y bajo las reglas que prescribe el Código de Minería. »

Esta declaracion de propiedad minera del Estado no tiene por objeto convertir a la Administracion en industrial, sino en hacer al Estado dueño para otorgar concesiones de explotacion a favor de los particulares descubridores.

Las reglas a que se somete la constitucion de la propiedad minera son materia correspondiente al Código de Minería.

La Administracion proteje la industria minera directamente por medio de subvenciones a sociedades de propaganda, como en la industria manufacturera, explotando ferrocarriles con tarifas reducidas, haciendo caminos y dictando medidas de seguridad para el desarrollo de los trabajos.

En cuanto a esta última parte, no existen disposiciones administrativas de carácter jeneral.

La atencion de la Industria corresponde al Ministerio de Industria y Obras Públicas, a excepcion de lo relacionado con el comercio que está a cargo del Ministerio de Hacienda.

CONCLUSION

Hemos llegado al término de nuestro traoajo. Muchos vacíos se encontrarán en él; tienen ellos su oríjen, en parte, en el propósito de no invadir campos de otras ciencias y, por consiguiente, de otras disciplinas o asignaturas. Dijimos en la *Introduccion* que nuestro ramo tiene tal complejidad que se liga a la mayor parte de las ciencias sociales. Si hubiéramos de tratar cada punto, y principalmente las *Materias Administrativas*, con el desarrollo completo de los fundamentos de las instituciones, comprenderíamos en el Derecho Administrativo la Economía Política, la Estadística, la Filosofía de la Enseñanza y el análisis de los principios que rijen la organizacion de los Ejércitos, de las cuestiones que afectan el movimiento industrial en sus diversas fases y considerar todas las escuelas y doctrinas que luchan por el perfeccionamiento y por la vida de la sociabilidad humana, pues ninguna actividad escapa al Estado, sea para tomarla a su cargo, para fomentarla, o simplemente para ampararla.

Reducido, en jeneral a justos límites, este *Resúmen* es susceptible de ensanche en ciertos detalles. Nos han faltado para llenar esos vacíos los elementos de que no puede disponer quien ha ejecutado fuera de la patria buena parte del trabajo.

No queremos poner punto final sin formular algunas lijeras deduciones que nos sujiere el camino recorrido.

Los que estudien nuestra organizacion administrativa y los procedimientos de nuestra Administracion encontrarán defectos, muchos de los cuales criticamos en este libro; pero no podrán ménos de ver que la Administracion Pública de Chile está fundada en la robusta base que echaran los primeros organizadores de la República y especialmente los constituyentes de 1833. La Constitucion de aquel año, que nos rije, ha sido alterada en alguna parte en servicio de adelantos políticos bien meditados, que no han tocado considerablemente el fundamento de la Administracion, la cual mantiene el sello enérjico de laboriosidad, de responsabilidad y sobre todo de honradez con que la organizaron y la quisieron sus fundadores y como la han mantenido todos los gobiernos.

Y a este propósito, como epílogo de esta verdadera disgresion final, transcribo la opinion de un distinguido escritor franco-arjentino:

«Chile ha tenido sesenta años de verdadera administracion: esta proposicion breve y sencilla es el resúmen de su historia. Ha sabido utilizar desde el oríjen su fuerte estructura colonial para robustecer y perfeccionar ese funcionamiento administrativo, de tal suerte que su solidez ha resistido, sin destruirse ni falsearse, a todos los choques externos o presiones internas de las guerras y revoluciones. Todos los hechos de su historia, todos los actos de sus gobiernos, todos los documentos de su existencia semisecular, demuestran a las claras la realidad a par que la eficacia de su sano réjimen constitucional.»

«Ningun réjimen político ha necesitado justificar su accesion al poder, prometiendo castigar fraudes y malversaciones de sus antecesores u opositores, porque está admitido y sobreentendido que tales delitos no han podido cometerse. Salvo excepciones, la honradez administrativa es allí tan elemental como el aseo físico en persona decente. Este rasgo heredado de la colonia y transmitido a las jeneraciones como un depósito sagrado, no tendría casi valor positivo en Europa y apénas merecería mencion: en América debe considerarse como el mayor de los elojios, puesto que es la primera razon de la grandeza chilena y el secreto de su hejemonía en el Pacífico (1).»

(1) PAUL GROUSSAC, *Del Plata al Niágara.*

FIN

INDICE

Páj.ª

Dedicatoria 5
Advertencia. 7
Introduccion 9
PRIMERA PARTE.—*Organizacion Administrativa* 25
Division territorial 26
a) Administracion Central
Concepto jeneral 37
I.—Jefe del Estado y jerarquía administrativa 38
II.—Ministros de Estado.—Organizacion ministerial.—Forma de los actos de la Administracion Central 45
III.—Administracion consultiva 64
IV.—Funcionarios públicos 76
Idea jeneral. 76
I.—Creacion de empleos.—Sistemas de provision.—Acumulacion e incompatibilidades.—Nombramientos 79
II.—Toma de posesion del empleo: juramento, fianza.—Sueldos.—Carrera.—Deberes jenerales de los empleados.—Responsabilidad.—Terminacion en el servicio 101
III.—Pensiones. 135
b) Administracion local
Concepto jeneral 140
I.—Centralizacion y descentralizacion 152
II.—Organizacion municipal 159
SEGUNDA PARTE.—*Materias administrativas* 173
Concepto jeneral 173
a) Materias exclusivas de la Administracion
I.—Hacienda pública 179
Administracion fiscal
A) Rentas Nacionales 180
I.—Dominio del Estado 180

Páj.ª

II.—Impuestos o contribuciones 186
III.—Pago de servicios públicos 189
IV.—Los monopolios. 192
V.—Los empréstitos. 192
B) Gastos Nacionales 196
La Lei de Presupuestos 196
I.—Preparacion del proyecto de lei de Presupuestos . . . 199
II.—Discusion y voto de la lei de Presupuestos 212
III.—Cumplimiento de la lei de Presupuestos 231
IV.—Los suplementos 248
V.—Comprobacion de los gastos 255
C) Organizacion de las oficinas encargadas de la recaudacion e inversion de fondos fiscales y de su inspeccion y fiscalizacion 258
I.—Direccion del Tesoro. 259
II.—Aduanas 260
III.—Direccion de Contabilidad 262
IV.—Tribunal de Cuentas 263
Administracion municipal
A) Rentas municipales. 267
I.—Bienes municipales 267
II.—Contribuciones municipales 268
III.—Cantidades asignadas a las Municipalidades por el Congreso Nacional. 279
IV.—Empréstitos municipales 280
B) Gastos Municipales 281
C) La Tesorería Municipal 282
II.—Policía 284
A) Policía de Seguridad 289
B) Policía Sanitaria 301
C) Establecimientos penitenciarios 310
III.—Fuerza armada. 315
b) Materias a que atienden la Administracion y la iniciativa individual.
I.—Asistencia pública o beneficencia 327
II.—Instruccion Pública 333
A) Instruccion Primaria 338
B) Instruccion Secundaria 346
C) Instruccion Superior 350
D) Direccion de la enseñanza secundaria y superior . . . 353

Páj.ª

E) Instruccion especial. 356
F) Propiedad literaria y artística. 358
III.—Vías y medios de comunicacion 361
A) Caminos 362
B) Correos 367
C) Telégrafos y teléfonos 376
D) Ferrocarriles 379
E) Líneas de navegacion 381
IV.—Obras Públicas. 384
A) Ejecucion de las Obras Públicas. 386
B) Expropiacion por causa de utilidad pública. 393
C) Organizacion del servicio de Obras Públicas 403
D) Obras Municipales 404
c) Materia propia de la iniciativa individual
Industria 405
Privilegios exclusivos 407
A) Industria Agrícola 410
B) Industria Manufacturera 415
C) Industria Comercial. 416
D) Industria Minera. 420
Conclusion 423